

## Capítulo VII

### Pobreza y participación política en Costa Rica

*Dr. Randall Blanco Lizano\**

---

\* Sociólogo. Profesor e Investigador de la Universidad de Costa Rica.

## Introducción

El informe de la investigación del IIDH-CAPEL denominada *Un acercamiento a la participación política desde la dimensión de la pobreza*, propone un estudio que involucra relaciones complejas entre las condiciones de pobreza que viven distintos grupos en las sociedades en estudio y las limitaciones que tales situaciones establecen para una vivencia plena de los derechos humanos, nuclearmente centrada en el ejercicio de los derechos políticos.

El informe está estructurado en cuatro capítulos. El Capítulo I establece las dinámicas de investigación que caracterizaron el estudio, responde a la pregunta ¿Cómo se hizo la investigación?

El Capítulo II propone un marco conceptual, se trata de una hermenéutica de sentido a la manera de Gadamer<sup>152</sup> que permite leer para interpretar, los datos empíricos y los contenidos de las entrevistas realizadas y cumple el papel de contexto de significación de los ejes de estudio propuestos. Responde a la pregunta ¿en qué contextos conceptuales se fundamenta la investigación? y ofrece una articulación compleja de paradigmas teóricos para contextualizar las discusiones complejas entre condiciones de pobreza y ejercicio de derechos.

El Capítulo III ofrece los datos estratégicos vinculadas a las preguntas de los 4 ejes de investigación definidos, según poblaciones seleccionadas: personas con discapacidad, grupos indígenas, grupos afrodescendientes y personas migrantes. Incluye la discusión y datos estratégicos de los aspectos sobre clientelismo, abstencionismo y rendición de cuentas. Asimismo, recupera los aspectos esenciales y comparativos de las entrevistas realizadas.

Finalmente el Capítulo IV ofrece las conclusiones analíticas relacionando el contexto interpretativo con los datos empíricos de fuentes secundarias y las entrevistas y ofrece una serie de recomendaciones resultado del proceso complejo de la investigación. Finalmente se ofrece una bibliografía especializada.

### 1. ¿Cómo se hizo esta investigación?

La consultoría propuso entender de manera acotada la estrecha vinculación entre personas en condiciones de pobreza y ejercicio de derechos humanos, destacando en especial la capacidad de las personas de ejercer plenamente sus derechos mediante el ejercicio complejo de la participación política.

Se señalaba también, la necesidad de reconocer que distintos grupos humanos que se hallan en condición de pobreza y vulnerabilidad en las distintas sociedades, sufren con especial intensidad los impactos de tales circunstancias, de ahí la urgencia del reconocimiento del carácter inclusivo de los conceptos de democracia y el desarrollo, que si no se articulan equitativamente, se corre el riesgo de separar los efectos de las políticas económicas sobre las condiciones de vida de las poblaciones, y se separan también los mecanismos procedimentales del sistema político, como si ellos no influyeran en las capacidades de las y los ciudadanos de hacer valer sus derechos, más allá del ejercicio electoral.

Se especificaron dentro de las poblaciones en situación de pobreza, la situación de personas migrantes, afrodescendientes, personas con discapacidad y poblaciones indígenas. En todos los casos, aquí se presentan las situaciones que viven las mujeres dentro de tales grupos.

De ahí que la consultoría estableció un objetivo acotado para la investigación. Propone analizar la relación entre pobreza y participación política, la forma a través de la cual las personas pobres pueden

152 Gadamer, H-G. (2003). "El problema de la conciencia histórica". Madrid: Tecnos.

exigir sus derechos y participar de forma activa en la vida política, tomando también en cuenta categorías particularmente vulnerabilizadas (como lo son mujeres, migrantes, afrodescendientes o minorías étnicas) en el contexto de la pobreza.

### **1.1 Dos precisiones necesarias**

Dos precisiones conceptuales son necesarias en relación con los términos de referencia, la noción de “pobres”, sobre-enfatiza la condición de pobreza y subvalora la situación de seres humanos. En sentido estricto, aquí nos referimos a personas *en condición de pobreza*, o *seres humanos en condición de pobreza*, sin convertir la condición en un nuevo sujeto con una carga negativa y excluyente, por discriminatoria: “los pobres”.

Por otro lado, la noción de “minorías” implica una noción socio antropológicamente cuestionable, ya que interpreta que determinados grupos humanos son vulnerables porque “son menos” y ello los estigmatiza ante “los que son más”. Evidentemente, la situación histórico cultural de exclusión, racismo e invisibilización de los grupos indígenas, personas con discapacidad, migrantes y afrodescendientes en América Latina y Costa Rica, son resultados complejos que requieren ser entendidos en esas dimensiones y no se puede apelar al uso de la noción de “minorías” por la carga estigmatizante que comentamos.

Aquí nos referiremos a poblaciones indígenas, afrodescendientes, personas con discapacidad y migrantes, quienes están lejos de ser “unas minorías” y esa expresión requiere ser rechazada por prejuiciada y por no contribuir a establecer un debate reflexivo y crítico sobre sus derechos y condiciones estructurales de exclusión. Hechas estas aclaraciones deseamos presentar la forma en que hemos desarrollado la investigación.

### **1.2 Estrategia de investigación y productos esperados**

Para cumplir con los objetivos propuestos los términos de referencia establecieron la entrega de dos productos, con la siguiente lógica: una identificación de experiencias institucionales que permitieran recopilar información empírica de los objetivos de la investigación y, por otro lado, seleccionar informantes claves para pasar entrevistas estructuradas. Todo ello, se acompañó de la creación de un contexto interpretativo de carácter histórico conceptual y la información estratégica de las poblaciones seleccionadas por medio de investigaciones especializadas.

### **1.3 Directorio de experiencias**

Por medio de búsquedas electrónicas y estableciendo una estrategia de trabajo a través de referenciales elaborados por el consultor se procedió a identificar experiencias que cumplieran los requisitos de la consultoría. Las categorías definidas fueron:

Pobreza y participación política Costa Rica

Sectores vulnerables y participación política Costa Rica

Proyectos combate a la pobreza Costa Rica

Fortalecimiento de organizaciones comunitarias Costa Rica

IMAS

Rendición de cuentas Costa Rica

Participación ciudadana Costa Rica

De este conjunto de referenciales, tras intensas revisiones de fuentes secundarias, concluimos que la información existente en relación con el objetivo definido es mínima, sobran los estudios, proyectos o investigaciones sobre planes de combate a la pobreza, o análisis de políticas contra la pobreza.

También hay estudios académicos especializados -pocos- sobre participación política, ninguno sobre los vínculos pobreza y participación política, y ninguno que relacione pobreza y participación política con generación de capacidades para controlar y exigir resultados por parte de sectores en situación de pobreza o poblaciones vulnerables como mujeres, afrodescendientes, indígenas, personas con discapacidad y migrantes.

Tal como lo resume la especialista costarricense Silvia Lara en un debate entre expertos sobre el tema convocado por la CEPAL en 2004, y refiriéndose al impacto de las políticas de lucha contra la pobreza en Costa Rica: “políticas pobres, para los pobres, con resultados pobres”.

Y nótese lo que ya señalábamos críticamente líneas atrás, el uso inadecuado de la expresión “los pobres”. Por eso insistimos en dar este tipo de aportes analíticos en este informe, porque ya es hora de desuchar de una vez por todas, el uso de nociones estigmatizantes en las discusiones sobre la situación de las personas en condición de pobreza y las condiciones en que son violentados sus derechos. Empezando hasta por la forma en que se les define.

Caracterizando los efectos político-institucionales de tales relaciones, dice Lara:

“En Costa Rica, los “planes” de lucha contra la pobreza no han tenido éxito, ni aceptación institucional ni política. Los planes diseñados e impulsados con el objetivo explícito de reducir la pobreza, se inician con la Administración Figueres y el “Plan de Combate a la Pobreza” (1994-1998); seguido por el “Plan de Solidaridad” en el gobierno de Miguel Ángel Rodríguez (1998-2002) y actualmente por el “Plan Vida Nueva” del Presidente Abel Pacheco (2002-2006).

Paradójicamente, la implementación de estos tres planes coincide justo con el proceso de estancamiento del porcentaje de hogares en condiciones de pobreza en alrededor del 20% a partir del año 1994, y de una acelerada concentración de la riqueza a partir de 1997. **Se trata de planes poco conocidos por la población e incluso por los funcionarios públicos, que no trascienden los 4 años de cada Gobierno y que han sido rápidamente desechados al inicio del siguiente período presidencial. Han sido planes marginales y periféricos al curso principal de la acción gubernamental aun cuando algunas acciones lograron resultados puntuales y permanecen.**

La implementación de los planes refleja una **visión de la pobreza como efecto “residual” del crecimiento y, en esa medida, han terminado constituyendo planes marginales y puntuales a cargo de instituciones periféricas “especializadas”, desconectados y sin articulación con políticas globales**. Se puede afirmar que se trata de “políticas pobres, para los pobres, con pobres resultados”<sup>153</sup> (negritas del consultor, rbl)

Y según la opinión de la experta costarricense Isabel Román:

“Los esfuerzos por introducir cambios en el enfoque del IMAS, que comenzaron a darse a mediados de los años noventa, **perdieron vigor en la década siguiente. Entre 2000 y 2008 la estructura programática de los servicios ofrecidos por la institución no experimentó transformaciones significativas**, pues éstas se limitaron a reubicaciones internas de los componentes dentro de los “planes anuales operativos”, conocidos como PAO (IMAS, 2008). En este período el trabajo del **IMAS se caracterizó por mostrar ritmos muy irregulares, asociados en buena medida a una gran inestabilidad en materia de conducción política institucional, que se manifestó en el tránsito de seis presidentes(as) ejecutivos(as) en siete años.**

<sup>153</sup> Lara, S. (2004). “Costa Rica en la última década: “políticas pobres, para los pobres, con pobres resultados”. CEPAL: Reunión de Expertos sobre políticas y programas de superación de la pobreza desde la perspectiva de la gobernabilidad democrática y el género. p.2.

En términos de componentes y acciones institucionales, se dio prioridad a servicios básicos, ideas productivas, mejoramiento de viviendas, acceso a la educación y atención de emergencias, y **se relegaron a un segundo plano los componentes como oportunidades de capacitación técnica, otras alternativas para la infancia, infraestructura comunal y el programa “Construyendo Oportunidades”<sup>154</sup>** (negritas del consultor, rbl)

De tales diagnósticos interesa destacar que se trata de abordar un problema de gran complejidad que, hasta el momento, se concentra en acciones casuísticas, desarticuladas, pero que, tal como demuestran los documentos citados, parten de una visión estructural errónea: considerar que las políticas sociales pueden ser un resultado residual secundario de las políticas económicas. Esto es histórica y políticamente erróneo, el sobre-enfatizar el viejo teorema del derrame, que sostiene que privilegiar el crecimiento económico propiciará automáticamente el bienestar social de las poblaciones ha mostrado, en América Latina, serias dificultades y una total inviabilidad.

Tal vez por ello los insistentes esfuerzos del IIDH por llamar la atención sobre la urgencia de construir culturas para la equidad, democracias inclusivas, asentadas en visiones integrales de derechos humanos y no en las falacias de los automatismos del mercado.

De ahí que, en nuestro criterio, la consultoría acierta al reconocer que se trata de un desafío abierto en Costa Rica que requiere atención, investigación, reflexión y acción, y que los resultados de esta investigación bien pueden convertirse en la justificación para profundizar la perspectiva planteada por IIDH-CAPEL en los términos de referencia de esta consultoría.

Los resultados que presentamos a continuación, muestran las principales acciones que más se aproximan al eje indicado para la elaboración del directorio y proponen el criterio de analizar experiencias diversas: institucionales, fundaciones de desarrollo, experiencias de organizaciones de sociedad civil y agencias de cooperación, que han trabajado fortaleciendo a organizaciones y poblaciones que se encuentran en cantones históricamente reconocidos como cantones en situación de pobreza, especificando las mejores prácticas relacionadas con el fortalecimiento de la participación política de actores: mujeres, poblaciones indígenas, afrodescendientes, personas con discapacidad y migrantes.

Estos casos fueron los seleccionados para trabajar los cuestionarios con el fin de documentar más y mejor los ejes de la investigación. Los resultados arrojaron la siguiente información:

<sup>154</sup> Román, I. (2010). “Sustentabilidad de los programas de transferencias condicionadas: la experiencia del Instituto Mixto de Ayuda Social y “Avancemos” en Costa Rica”. Santiago: CEPAL. Serie políticas sociales, 160. p.23.

Proyecto	Instituciones nacionales	Cooperación internacional	Poblaciones meta	Regiones
Agenda Mujeres Indígenas Agenda Mujeres afrodescendientes	INAMU	Recursos institucionales	Mujeres indígenas y afrodescendientes	Todos los territorios indígenas Mujeres afrodescendientes
Agendas locales de mujeres en 5 regiones  Una estrategia procesual. De la visión institucional a la incorporación de los territorios indígenas en las políticas públicas locales; en los gobiernos locales. Costa Rica	FOMUDE IFAM UNGL INAMU MIDEPLAN	Cooperación Europea	Mujeres en organizaciones diversas  Autoridades locales y líderes y lideresas indígenas	San José, Guanacaste, Puntarenas, Limón Alajuela  Territorios indígenas
Red centroamericana de mujeres rurales	Fundación Arias. Área Buen Gobierno y Progreso Humano	No especifica	Mujeres rurales en condición de pobreza: capacitación organizativa, manejo de presupuestos, control ciudadano	No especifica
Red de Control ciudadano <a href="http://www.cepalforja.org">www.cepalforja.org</a>  Educadoras populares feministas, crear red de agendas locales de mujeres	CEP-ALFORJA	No especifica	Líderes locales  Mujeres líderes populares	Red de grupos sociales de todo el país  Puntarenas, Upala, San Carlos
Planes de desarrollo cantonal con participación ciudadana	FOMUDE MUDEPLAN IFAM	Cooperación Europea	Liderazgos locales en 40 cantones	40 cantones diversos
Pueblos afrodescendientes: fortalecimiento de su organizaciones y participación política  Dos proyectos en este eje:  Situación de la participación de los pueblos afrodescendientes en la gestión municipal de los países en Centroamérica Fondos AECID  Fortalecimiento de las organizaciones de jóvenes centroamericanos Fondos PAIRCA-UE  Eje pueblos indígenas: desarrollo autónomo e incidencia política:  Proyecto: Seguimiento a la consulta a comunidades indígenas para aprobación de Ley de Desarrollo autónomo de los pueblos indígenas en Costa Rica	FUNPADEM	ONECA: Organización Negra Centroamericana     Red Centroamericana de jóvenes afrodescendientes  Mesa Nacional Indígena		

**Fuente:** elaboración propia a partir de fuentes electrónicas, 2010

## 1.4 La creación del contexto interpretativo

En consecuencia con la estrategia de investigación definida, se procedió también a elaborar un contexto conceptual interpretativo centrado en las interrelaciones complejas de los contenidos de los ejes de investigación propuestos, de tal forma se trabajaron publicaciones, artículos y libros especializados orientados al desarrollo de tal contexto trabajando bases de datos especializadas de centros de investigación, portales de investigación y bibliotecas. De tales esfuerzos se presenta un capítulo completo que sirve como marco analítico para discutir los resultados de la situación de las poblaciones definidas y los contenidos de las preguntas de los ejes de investigación así como los resultados de las entrevistas realizadas.

## 1.5 Resultados de investigación

El capítulo que presenta los resultados de la investigación se divide en dos subapartados interrelacionados: el primero presenta las diversas situaciones que viven las poblaciones vulnerables en estudio y sus capacidades de organización, participación política y control y rendición de cuentas que se basó centralmente en consultas de bases de datos especializadas y a partir de la selección de la literatura pertinente se procedió a sintetizar y sistematizar la información y presentar los resultados principales, a partir de la selección de cuatro investigaciones especializadas. Se trata de una consulta de fuentes secundarias.

El segundo, se concentra en la presentación de los contenidos de las entrevistas realizadas a las organizaciones escogidas en el directorio que ya mostramos líneas atrás. Se realizaron entrevistas a:

- Diana Fuster Barahona. Profesional Especialista del INAMU, coordinadora del Centro de Formación Política de las Mujeres.
- Esteban Chaverri. Asesor Legislativo del Partido Accesibilidad sin Exclusión, persona con discapacidad visual.
- Mario Céspedes. Responsable del programa de Participación Ciudadana y Auditoria Social CEP-Alforja.
- Daniela Torre. Oficial de Programa de la Fundación Arias.
- Luis Diego Segura. Director del Programa Sociedad Civil y Participación de la Fundación para el Desarrollo de la Democracia.
- Gerardo Gallardo. Coordinador del Eje Desarrollo Humano Local del proyecto FOMUDE.

Finalmente se procesó toda la información, se definieron conclusiones y recomendaciones y se entregó el informe final.

## 2. Tener derechos, saber que tengo derechos, vivir los derechos, limitaciones a los derechos, aprender a ejercer los derechos

### 2.1 Un contexto interpretativo

El capítulo II presenta un marco conceptual. Se trata de una hermenéutica de sentido a la manera de Gadamer<sup>155</sup> que permite leer los datos empíricos y los contenidos de las entrevistas realizadas y cumple el papel de contexto interpretativo de los ejes de investigación propuesta.

---

155 Gadamer, H-G. (2003). “El problema de la conciencia histórica”. Madrid: Tecnos,

Responde a la pregunta ¿en qué contextos conceptuales se fundamenta la investigación? y ofrece una articulación compleja de paradigmas teóricos para contextualizar las discusiones complejas entre condiciones de pobreza y ejercicio de derechos.

## 2.2 Ciudadanía, democracia, economía, participación política y control ciudadano en Costa Rica

Históricamente Costa Rica fue identificada como una sociedad sin ejército, se decía que tenía más maestros que soldados, destacó en América Latina por sus índices de cobertura educativa y por sus bajas tasas de mortalidad infantil, coberturas en salud, alta expectativa de vida.

Esa visión idílica, sin embargo, ha ido cambiando en los últimos 25 años en donde los imperativos y presiones de los procesos de globalización, de los sectores endógenos vinculados a tales procesos<sup>156</sup> y de los organismos financieros internacionales, fueron transformando a esa sociedad en una de las economías más abiertas del mundo, eficiente, con índices de seguridad financiera de “calidad” internacional, uno de los “paraísos fiscales” del mundo, con indicadores de defraudación fiscal y de evasión de rentas altísimos (70% para 2005)<sup>157</sup> y un ejemplo de competitividad internacional.

Pero qué pasa con los seres humanos que no logran volverse competentes ni competitivos, para una institucionalidad pública y privada que sobre-enfatiza en las “bondades del mercado y la competencia”, y que en el mismo lapso de la apertura comercial y la competitividad, ha profundizado las desigualdades sociales entre ricos y pobres (IIS, 2010)<sup>158</sup>, se profundiza la pobreza absoluta y relativa y donde las personas en condición de pobreza ven sistemáticamente vulnerados sus derechos y ya alcanzan cerca del 21% de la población, repartidos a lo largo y ancho del territorio nacional, qué pasa con tales seres humanos?

### 2.2.1 Compartir o competir: ¿Qué significa economía?

Etimológicamente la economía es la ciencia de la administración del hogar, rigurosamente podemos decir que se trata de la conservación de la casa compartida, por extensión, la naturaleza, la tierra, los recursos naturales, el ambiente humano y natural, los espacios donde los seres humanos hacemos de nuestra vida un lugar de humanidad y humanización, un *locus* donde las personas hacemos lo necesario para que los encuentros humanos favorezcan el desarrollo pleno de las potencialidades de cada cual.

En términos del sociólogo Anthony Giddens<sup>159</sup> hablamos del concepto de *seguridad ontológica*, es decir, el espacio o espacios donde se desenvuelve la vida de los seres humanos, lugares hóspitos donde las personas se sienten integradas, protegidas, identificadas, un *locus* de seguridad vital donde es posible desenvolverse en condiciones de protección.

Este concepto en su integración e integralidad se relaciona directamente con las democracias inclusivas, con tutela de derechos y capacidad de control y decisión política por parte de ciudadanas y ciudadanos, apropiados de sus derechos y con capacidades de garantizarlas y exigirlos, propuesto en los enfoques del IIDH.

156 Blanco, R. (2010). “Transformaciones del sector exportador costarricense en la transición del modelo de sustitución de importaciones al modelo de libre comercio: 1982-1996 estudio de caso de las redes imbricadas de agentes público-privados: CINDE-COMEX”. Universidad de Costa Rica. Tesis doctoral en el Programa de Gobierno y Políticas Públicas.

157 Diario La Nación, 19 de diciembre de 2005, 34a.

158 Según palabras del Dr. Carlos Sandoval, investigador de la Universidad de Costa Rica “Costa Rica, que se caracterizó por ser uno de los países menos desiguales de América Latina, está cada vez más cerca de las naciones con mayor desigualdad, ya que el coeficiente pasó en los últimos 20 años de 0,43 por ciento a 0,47 por ciento, uno de los mayores incrementos en la región”.

159 Giddens, A. (1998). “Las consecuencias perversas de la Modernidad”.

Pero bajo la lógica reduccionista de los enfoques de mercantilización y competitividad, la ciencia de la casa compartida se convirtió en el reducto destructivo de la ciencia de la escasez, y entonces como los bienes son escasos, resulta que ahora los seres humanos tienen que luchar agresivamente para apropiarse de los bienes que ya no son compartidos sino competidos.

Y las implicaciones para quiénes están en condiciones de desigualdad en cuanto a capacidades y recursos de poder para apropiarse de tales bienes escasos les excluye casi por definición. Según Klisberg:

“A fines del siglo XX la humanidad cuenta con inmensas fuerzas productivas. Las revoluciones tecnológicas en curso han alterado sustancialmente sus capacidades potenciales de generar bienes y servicios. Los avances simultáneos en campos como la informática, la biotecnología, la robótica, la microelectrónica, las telecomunicaciones, la ciencia de los materiales y otras áreas, han determinado rupturas cualitativas en las posibilidades de producción, ampliándolas extensamente. Sin embargo, 1 300 millones de personas carecen de lo más mínimo y viven en pobreza extrema con menos de un dólar de ingresos al día, 3 000 millones se hallan en pobreza, teniendo que subsistir con menos de dos dólares diarios, 1 300 millones de personas carecen de agua potable, 3.000 millones no tienen instalaciones sanitarias básicas y 2 000 millones no reciben electricidad”<sup>160</sup>.

Stiglitz resume los efectos de 20 años de políticas de ajuste estructural y privatizaciones en América Latina y Asia argumentando que produjeron “demasiado dolor humano”<sup>161</sup>; Minujin y Bustelo de UNICEF Argentina, apelaron hace más de diez años a la pregunta líminal: “Hasta ahora sólo se ha privilegiado la creación de riqueza: ¿Cuándo se empezará a hablar de distribución justa y equitativa de esa riqueza socialmente producida?”<sup>162</sup>

## 2.2.2 Pobreza no, pobrezas

El economista Manfred Max-Neef (1994) introdujo hace unos años la discusión crítica sobre los enfoques reduccionistas de la pobreza. Argumentó el reduccionismo implícito del enfoque economicista que define pobreza como carencia de recursos, líneas de pobreza basados siempre en definiciones minimalistas de lo estrictamente necesario para la sobrevivencia y sostuvo que más que hablar de una situación estática de la pobreza, hay que abordar la discusión con conceptos dinámicos y multidimensionales, ya que las carencias lo son de múltiples naturalezas: de organización, de participación, culturales, de género, de afectividades, de identidades, etc.

Desde tales perspectivas, recomendó hablar de pobrezas y no de pobreza, y habló de la necesidad de superar visiones que negaban a los seres humanos esencializándolos como “pobres”, en vez de enfatizar su condición de personas y discutiendo la situación que les resultaba degradante en su condición de seres humanos y violentadoras de derechos: las situaciones de pobreza. Dice Max-Neef:

“El concepto tradicional de pobreza es muy limitado, ya que se refiere exclusivamente a la situación de aquellas personas que se hallan por debajo de un determinado nivel de ingreso.

La noción es estrictamente economicista. Sugerimos no hablar de pobreza, sino de pobrezas. De hecho, cualquier necesidad humana fundamental que no es adecuadamente satisfecha revela una pobreza humana. Hay una pobreza de Subsistencia (si la alimentación y el abrigo son insuficientes); hay una pobreza de Protección (debido a sistemas de salud ineficientes, a la violencia, la carrera armamentista, etc.); hay una pobreza de Afecto (debido al autoritarismo, a la violencia, a la opresión, las relaciones de explotación con el medio ambiente natural, etc.); hay una pobreza de Entendimiento (por la deficiente calidad de la educación); hay una pobreza de Participación (por la marginación y discriminación de las mujeres, los niños o las minorías étnicas); hay una pobreza de Identidad (cuando se imponen valores extraños a las culturas locales y regionales, o se obliga a la emigración forzada, el exilio político, etc.); y así sucesivamente. Pero las pobrezas no son sólo

160 Klitsberg, B. (1999). “Capital social y cultura, claves esenciales del desarrollo”. En: Revista de la CEPAL, No 69. p.86.

161 Stiglitz, J. (2002). “El malestar en la globalización”. Madrid: Taurus. p.141.

162 Minujin, A. y Bustelo, E. (1997). “La política social esquiva”. Bogotá: UNICEF. p.19.

pobrezas, son mucho más que eso. Cada pobreza genera patologías, toda vez que rebasa, por su intensidad o duración, ciertos límites críticos. Esta es una observación medular que conviene ilustrar”<sup>163</sup>.

En esta investigación privilegiamos este enfoque crítico y multidimensional de las situaciones de pobreza como “carencias de”, referidos normalmente a reduccionismos economicistas y argumentamos que los vínculos complejos entre situaciones de pobreza en poblaciones vulnerables y las capacidades y recursos para ejercer acciones políticas organizadas y más allá, para tener control político y exigir cuentas suponen abordajes de investigación complejos que normalmente no se desarrollan.

Desde este punto de vista, interpretamos este contexto analítico como un aporte de la investigación que busca ofrecer materiales de reflexión para el IIDH y para fundamentar las acciones que recomendamos en este estudio.

### 2.2.3 Mercantilizar las relaciones sociales y los derechos

Los trabajos de Hinkelamert<sup>164</sup> y Vilas<sup>165</sup> destacan el papel determinante de la mercantilización de la vida social en las últimas décadas. Vilas (1996) sostiene que la instrumentalización clientelista de las políticas sociales conlleva una “degradación de la condición de ciudadanos a la de clientes, en la medida en que el acceso a condiciones de vida decente resultan divorciadas del ejercicio de derechos de ciudadanía y ligadas a prácticas de clientelismo y patronazgo”<sup>166</sup>.

El origen de este divorcio se asienta en la deslegitimación de las funciones sociales del Estado y en el reclamo neoliberal de enfrentar individuos “competitivos” y no ciudadanos con derechos plenos, que les son consustanciales por el sólo hecho de existir y que no dependen de dádivas ni de favores.

Lo que está en discusión, en el fondo, es cada vez más, si las sociedades se organizan en torno al bienestar de los seres humanos o en torno al mercado.

Si lo que priva es una visión mercantil, entonces la necesidad de la políticas universales, de democracias inclusivas respetuosas de diversidades y de derechos diversos: culturales, de género, generacionales, étnicas, es decir, respetuosas de la pluralidad de los grupos humanos -como lo propone el IIDH- aparece como una herramienta de la actual estructura (eficientista, minimalista, focalizada) y no un imperativo ético de la vida en sociedad que garantiza condiciones de vida humana integrales, no carenciales o precarizadas.

Porque los problemas de los seres humanos refieren nuclearmente a su vida, y esquemas o modelos de desarrollo que sólo basen su dinamismo en las fuerzas del mercado, los grupos empresariales, o en indicadores de eficiencia y competitividad, solo producirán más pobreza y exclusión, como lo muestran consistentemente las estadísticas internacionales. Sunkel diagnosticó muy tempranamente esta contradicción:

“En todos los análisis realizados queda sobradamente comprobado que (...) el libre funcionamiento de las fuerzas del mercado revela serias deficiencias como mecanismo de desarrollo. En primer lugar, porque el mercado es incapaz de atender las necesidades de provisión de servicios de infraestructura o de consumo colectivo, particularmente de los sectores pobres; y en segundo lugar, porque el mercado tiene un horizonte temporal de corto plazo, y tiende a sobreexplotar los recursos con grave riesgo para las posibilidades de desarrollo de las generaciones futuras”<sup>167</sup>.

163 Max-Neef, M. (1994). “El desarrollo a escala humana”. Madrid: Icaria Editorial. p.65.

164 Hinkelamert, F. (1995). “Cultura de la esperanza y sociedad sin exclusión”. San José: DEI.

165 Vilas, C. (1994). “¿Estado para quién?”. En Revista Oikos, # 5, Buenos Aires.

166 Vilas, C. (1996). “Reforma del Estado y pobreza”. En: Realidad Económica, # 144, 8. Buenos Aires.

167 Sunkel, O. (1995). “La dimensión ambiental de los estilos de desarrollo”. México: Siglo XXI. p.123.

Y concluía sus análisis con una perspectiva, que vista a la distancia, todavía resulta una tarea pendiente:

“El Estado y las autoridades encargadas de la planificación tienen, por tanto, una responsabilidad fundamental en estas materias. Pero ello implica que el Estado no sea simplemente un aparato legitimador y reproductor de las fuerzas del mercado, sino, por el contrario, una institución que refleje adecuadamente los intereses de corto y largo plazo de los sectores mayoritarios de la población. La reorientación del estilo de desarrollo hacia la satisfacción de las necesidades fundamentales de toda la población y hacia un desarrollo sostenible a largo plazo requiere por lo tanto, ineludiblemente, una amplia participación de la población a todos los niveles”<sup>168</sup>

Aquí vemos cuánta razón lleva el enfoque integrador del IIDH y las bases de ésta investigación. ¿Estado o mercado: no tendremos más de veinte años de estar viviendo una falacia estructural? Estado y bienestar de las poblaciones: esta es la ecuación que garantice protección de los seres humanos y que se superen los enfoques mercantilistas que sólo ha producido exclusión y sufrimiento para las mayorías.

Aquí estamos estableciendo un contraste total entre las sociedades y el bienestar de los seres humanos frente al mercado o frente a caricaturas de Estado. No cómo se ha venido planteando de manera reduccionista: el Estado frente al mercado: y responsabilizando a las instituciones estatales de todos los males existentes.

Hasta el momento, en las distintas sociedades se ha dado una reducción de las instituciones estatales que garantizaban los derechos de las personas que además han sido fetichizadas como “insumos” del mercado o del capital y el Estado ha sido sometido a una lógica eficientista y mercantil que desnaturaliza por completo sus funciones de tutela y protección de los derechos.

#### 2.1.4 Ciudadanías precarizadas

Los impactos sociales de las políticas de transformación estructural orientadas hacia la competitividad internacional, la apertura comercial y la especialización exportadora en modelos de ventajas comparativas sobre las sociedades han llevado a una serie de discusiones sobre la integración y la cohesión social en tales contextos.

La expresión “ciudadanías de baja intensidad”<sup>169</sup> expresa con claridad los efectos desintegradores y precarizadores de la vida social e individual producidos por la exclusión y marginalización de los sectores sociales que no se beneficiaron con el “ajuste de sus vidas y sociedades”.

Analizando las situaciones de la sociedad civil en América Latina, Molineaux concluye que en el marco de las reformas neoliberales, las ideas de ciudadanía activa y participación han sido utilizadas por políticos, organismos financieros y hasta ONG (oficiales y no oficiales) para redefinir las nuevas responsabilidades ciudadanas en el ejercicio de la vida política, en el *marco de una forma de control social y político*.

Así, el énfasis en una ciudadanía “políticamente comprometida” con su Estado como actores de la política social expresa una forma de control y subordinación a la lógica neoliberal subyacente. Se trata de una ciudadanía formalmente plena (ejerce no sólo sus derechos sino principalmente sus deberes pareciera ser el designio) que le “ayuda” al Estado a cumplir con sus responsabilidades limitadas y donde se destaca una “ciudadanía colaboradora” o “de baja intensidad”. ¿No era que el Estado era una institución construida por las sociedades y que no puede estar por encima de ella? ¿Por qué sociedades o sectores sociales comprometidas con Estados disminuidos en sus instituciones, sus funciones, sus presupuestos y especialmente las instituciones relacionadas con la tutela de los derechos y las políticas sociales?

168 Idem.

169 Molineaux, M. (2000). “Ciudadanía y política social en perspectiva comparada”. En: Soto Reuben, S. (editor) Política social vínculo entre Estado y sociedad. UNICEF: San José. p.38.

La construcción de ciudadanías de baja intensidad es el correlato de los *efectos corrosivos* en la vida de las personas, producidos por la mercantilización de la vida social, en sociedades fracturadas con Estados minimalistas, donde las políticas sociales expresan un reduccionismo de los derechos de ciudadanía, que ahora se “focalizan” en “vulnerables”, que ni siquiera son definidos como personas “en situación de vulnerabilidad”, sino que se les estigmatiza adjetivándolos con un concepto descalificador. “vulnerables”.

Pero no se dice nada de las condiciones estructurales muy concretas que volvieron a los seres humanos “vulnerabilizados”, es decir, son una resultante de las políticas desintegradoras y de las lógicas mercantiles.

Analizando la viabilidad del Estado de bienestar en Europa, Ulrich Beck<sup>170</sup> se pregunta ¿si sobrevivirá el Bienestar y cómo? Y su respuesta-balance se relaciona ya no sólo con la pregunta ética, sino centralmente con la pregunta económica y política: ¿Quiénes y cómo financiarán el bienestar y cómo controlar el uso de tales recursos? Preguntas de enorme importancia para esta investigación.

#### **2.2.4.1 La democracia reducida a procedimientos produce elitización**

Superar el abismo entre la política, la economía y la vida social resulta uno de los principales desafíos para las sociedades contemporáneas. O'Donnell<sup>171</sup> resume con agudeza los límites de la teoría competitiva de la democracia (tan de moda en nuestras latitudes, correlato indiscutible de las sociedades de mercado), entendida reductivamente como el procedimiento instituido para elegir gobernantes por la vía electoral. ¡Y sólo para elegir!

Reducir la democracia a un procedimiento, aceptar una separación entre los procedimientos de nombramiento de gobernantes y el ejercicio del poder sin reconocer o apelar, al mismo tiempo, a la necesidad de crear condiciones sociales e institucionales para el ejercicio de los derechos individuales y sociales, con capacidad de control político y de exigibilidad, garantizar a los ciudadanos autonomía para actuar con otros y frente a las instituciones (el sujeto jurídico) en sociedades caracterizadas por el miedo, la violencia social, la violación a los derechos individuales desde el Estado y sus instituciones y la exclusión de poblaciones vulnerables, resulta inaceptable. O como bien lo señala O'Donnell:

“si la privación de capacidades básicas significa que muchos están fuertemente obstaculizados para ejercitar su autonomía, entonces me parece profundamente erróneo, tanto moral como teóricamente, afirmar que la democracia no tiene nada que ver con esos impedimentos determinados”<sup>172</sup>.

Y el peligro fundamental de tales reduccionismos es el de la elitización y oligarquización de las decisiones por políticos que sólo se autorreferencian ante ellos mismos, pero no existen mecanismos de control social y comunal que les exija, enjuicie y controle por sus actuaciones.

De estas fracturas estructurales se crean condiciones para el rechazo de las acciones que busquen extender y profundizar la democracia: es el origen también de todo “notablismo” o “meritocratismo”, que elitiza y favorece los discursos sobre la necesidad de “líderes fuertes” y tantas y tantas fórmulas de cariz autocrático y napoleónico. Es decir, de nuevo más autoritarismo y menos democracia. Y subrayemos el argumento de O'Donnell se trata de un error moral y político.

Y aquí las razones eran no sólo de orden económico, tenían que ver esencialmente con razones sociales y políticas y a las crecientes muestras de “ingobernabilidad” que generaron dichos modelos.

170 Beck, U. (1998). “¿Qué es la globalización?”. España: Gedisa. p.21.

171 O'Donnell, G. (2001). “La irrenunciabilidad del Estado de Derecho”. Instituto Internacional de Gobernabilidad. p.16.

172 Idem.

Porque la crisis también recibió “explicaciones” políticas: se trataba de la crisis de la gobernabilidad, crisis provocada históricamente y que separada de sus causas y sus causantes estructurales, aparecía como una crisis provocada porque la gente “demanda” demasiado. Es decir, las ciudadanías “piden” más de lo que se le puede y debe dar. Raro que los derechos se reduzcan a “peticiones” para este lenguaje *sui generis*. En sentido estricto los derechos se exigen como es la aspiración de cualquier democracia que se considere madura.

Para la lógica neoconservadora<sup>173</sup> sobre la que se asientan los enfoques de la gobernabilidad y su lado oscuro: la ingobernabilidad, existe una sobredemanda de bienes, servicios y derechos: es decir, hay personas y grupos que demandan más de lo que deberían (en la lógica del Estado minimalista y de las instituciones sociales disminuidas) que conllevan falazmente a una reducción violenta de los derechos de ciudadanía a funcionar con la lógica de los recursos escasos o de lo menos o de las instituciones pobres, que tiene que “aprender a ser eficientes porque antes eran despilfarradoras”.

#### 2.2.4.2 Sujetos jurídicos

Insistimos en enfatizar el enfoque del IIDH sobre la participación política en su complejidad:

“De las múltiples definiciones de participación política se escoge ahora la que el Instituto Interamericano de Derechos Humanos –IIDH- ha adoptado para sus trabajos de investigación y educación en la materia. Según este enfoque, la participación política es una noción compleja, que se manifiesta en “toda actividad de los miembros de una comunidad derivada de su derecho a decidir sobre el sistema de gobierno, elegir representantes políticos, ser elegidos y ejercer cargos de representación como representantes políticos, participar en la definición y elaboración de normas y políticas públicas y controlar el ejercicio de las funciones públicas encomendadas a sus representantes. En los trabajos del IIDH se ha optado por agregar una nota característica a la democracia, para entenderla como un concepto guía y motor y no simplemente como una descripción de la realidad: la necesidad de que sea “inclusiva”, esto es, que en respeto de la diversidad de sujetos, pueblos, orígenes y contextos, busque reflejar la variedad y riqueza de etnias, lenguas, perspectivas y culturas que constituyen el mosaico de las Américas”<sup>174</sup>.

Las mujeres y los hombres son sujetos de derechos que le son consustanciales por el solo hecho ser seres humanos. Y este ser sujeto incluye un principio activo: sujeto dice de un ser con capacidad de acción y la capacidad de reconocer, vivir, significar, reivindicar, defender y exigir los derechos es el conjunto de acciones que definen los procesos de construcción de las y los ciudadanos.

Desde una perspectiva de derechos dicha comprensión supone, por lo menos:

- a) el reconocimiento de las ciudadanas y ciudadanos como sujetos de derechos, tanto en la dimensión jurídica como en las dimensiones culturales, políticas, económicas, educativas, etc.,
- b) el reconocimiento de la existencia estructural de condiciones que subordinan, excluyen, discriminan o facilitan desigualdades, inequidades o prácticas de control, dominación o violencia (en sus múltiples manifestaciones) por razones de género, étnicas, generacionales (no se trata solo de reconocer tales situaciones sino de actuar sobre sus determinantes en cuanto a posibilidades y condiciones de acceso a recursos económicos, educativos, de poder y de poder de decisión, de participación y de capacidad de decisión etc.),
- c) instituciones que garanticen el cumplimiento efectivo de tales derechos; prácticas individuales, comunales, sociales y culturales que favorezcan el ejercicio de tales derechos como una vivencia ciudadana, de naturaleza integral (no reduccionista: mas allá de rituales “cívicos”, “conocimientos o capacitaciones”);

173 Offe, C. (1990). “Ingoberabilidad. Sobre el renacimiento de las teorías conservadoras de la crisis”. San José: FLACSO, p.37.

174 Términos de referencia de Consultoría (2001) “Pobreza y participación política”, IIDH-CAPEL, p.3.

- d) la existencia de mecanismos claramente establecidos y delimitados de exigibilidad de derechos (mecanismos y prácticas de rendición de cuentas) y la existencia de organizaciones y procesos grupales que reconozcan y fortalezcan las capacidades individuales, sociales y políticas de las mujeres y los hombres en sus diversidades.

¿Se cumplen tales condiciones en las poblaciones en estudio en Costa Rica?

### 3. Los resultados de la investigación

El Capítulo III ofrece los datos estratégicos vinculadas a las preguntas de los 4 ejes de investigación definidos pero trabajando los contenidos de las preguntas, según poblaciones seleccionadas: personas con discapacidad, grupos indígenas, grupos afrodescendientes y personas migrantes.

Para ello, ubicamos las investigaciones especializadas necesarias para cubrir la mayor parte de los ítems solicitados y presentamos los resultados estratégicos de tales estudios.

Los términos de referencia de la investigación establecieron 4 ejes centrales y un conjunto de preguntas sobre cada eje a fin de determinar los alcances y limitaciones de cada uno de ellos referido centralmente a las poblaciones seleccionadas. Tales ejes son:

- El derecho de las personas a determinar su propia forma de organización;
- El derecho de elegir y ser elegido;
- El derecho a participar en la redacción de normas y políticas públicas junto con los representantes de las instituciones públicas;
- El derecho de exigir rendición de cuentas a los representantes de las instituciones públicas.

Para abordar los contenidos de los ejes, presentamos a continuación una caracterización de los grupos en estudio relacionados con los contenidos de las preguntas de investigación.

#### 3.1 Poblaciones vulnerables y participación política

Según los términos de referencia interesaba conocer las situaciones diversas de poblaciones vulnerables y sus capacidades de acción y participación política, según la definición compleja e integradora del IIDH. Nos concentraremos en poblaciones afrodescendientes, personas migrantes, personas con discapacidad y poblaciones indígenas.

##### 3.1.1 Poblaciones afrodescendientes

Para elaborar un perfil general de las poblaciones afrodescendientes en Costa Rica, presentamos a continuación los resultados principales de un trabajo elaborado por las Oficina Regional de Análisis de Políticas para la Equidad Racial (ORAPER) en 2009, que presenta características generales de la situación de las personas afrodescendientes con un enfoque histórico y destacando la dimensión de la participación política y las luchas por los derechos humanos.

Las principales tendencias de tal estudio señalan que:

- Costa Rica es históricamente una sociedad caracterizada por la diversidad étnica y cultural, que, sin embargo, ha excluido e invisibilizado a las poblaciones afrodescendientes, indígenas y a todo aquel

que no sea parte del imaginario de la homogenización cultural, racista, a partir de la dominación de la población blanca.

- Tales situaciones llevaron a las poblaciones afrodescendientes a luchas constantes por el reconocimiento de sus derechos económicos, sociales, políticos, culturales, que bien puede ser identificada desde inicios del siglo XVIII.
- Desde 1953 hasta la fecha, únicamente 17 personas afrodescendientes han ocupado cargos en el poder legislativo como diputado/as y 7 han ocupado cargos en instituciones autónomas.
- El 31 de agosto fue decretado como el Día del Negro, durante la Administración Carazo Odio (1978-1982), en 1998, se amplió el concepto a Día del negro y la cultura afrocostarricense, toda una reivindicación cultural y política que esperó siglos para ser reconocida.
- El Informe identifica graves exclusiones para niñas y niños, jóvenes afrodescendientes en el sistema institucional costarricense:
  1. Centenares de jóvenes y niños son expulsados del sistema educativo, muchos de ellos terminan siendo atrapados por redes de drogas o de delincuencia.
  2. Escasa o nula oferta deportiva y recreativa para la niñez y la juventud afro y limonense.
  3. Pocas o nulas oportunidades de preparación técnica que permita la incorporación a un trabajo digno.
  4. Débil identidad cultural, étnica y racial.
  5. Inexistencia de propuestas de política pública que responda a la realidad actual de la juventud y niñez adolescencia afro.
  6. Un sistema de justicia que profundiza estereotipos y criminaliza con condición racial, étnica y geográfica.
  7. Familias con múltiples necesidades sin posibilidades reales de ofrecer oportunidades a jóvenes y niños niñas.
  8. Inexistencia de redes sociales y organizaciones dedicadas exclusivamente a la agenda de desarrollo integral de la niñez y juventud afro y limonenses.

### 3.1.2 Las poblaciones migrantes

Para elaborar un perfil general de las poblaciones migrantes en Costa Rica, presentamos a continuación los resultados principales de un trabajo elaborado por la Dirección General de Migración y Extranjería, con el apoyo del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y la Fundación para la Paz y la Democracia, durante el año 2008, el cual presenta características generales del grado actual de la participación de la población migrante y refugiada en comunidades urbanas costarricenses, especificando la situación en las asociaciones de desarrollo comunal.

Podemos sintetizar los resultados principales de la siguiente manera:

- El estudio se concentra en examinar el papel de y participación de personas migrantes y refugiadas en las asociaciones de desarrollo en distintas comunidades urbanas costarricenses, donde se concentran importantes poblaciones migrantes.

- La unidad de análisis se concentra en las asociaciones de desarrollo, interesándose en determinar el valor de la vida local y de la participación como un *locus* privilegiado de la acción organizada, lo que facilita explorar si se cumplen y cómo derechos básicos de las personas migrantes.
- Al ser los espacios locales unidades geográficas propicias para la acción organizativa, se constituyen en importantes instancias de vida democrática y solución de problemas de desarrollo humano.
- Resolver en este nivel, temas de inclusión, participación y equidad entre poblaciones nacionales y migrantes, representa todo un desafío para la sociedad costarricense, que enfrenta aspectos de rechazo, xenofobia y prácticas culturales, políticas e institucionales de discriminación. El desafío de la interculturalidad como valor fundante de la vida democrática resulta así, todo un programa a desarrollar en Costa Rica, a nivel central y local.
- Datos de Migración y Extranjería del 2007, indican que del total de migrantes viviendo en Costa Rica, el 75% son nicaragüenses, el 4% colombianos, y un 3,3% salvadoreños.
- Las conclusiones del estudio indican que:
  - a) La declaratoria de inconstitucionalidad del requisito de la ciudadanía para formar parte de las Asociaciones de Desarrollo no ha constituido por sí misma una condición que genere mayor participación de los ciudadanos extranjeros residentes en la Gran Área Metropolitana.
  - b) Los distritos populares del cantón central de San José concentran el espacio residencial de mayor participación de los extranjeros residentes integrados(as) a las Juntas Directivas de las Asociaciones de Desarrollo del Gran Área Metropolitana.
  - c) La dirigencia comunitaria de los extranjeros residentes en la Gran Área Metropolitana integrada a las Juntas Directivas de las Asociaciones de Desarrollo descansa principalmente en el liderazgo femenino.
  - d) La dirigencia comunitaria extranjera se integra al movimiento comunitario junto a la costarricense, aunque con un muy bajo nivel de representatividad.

### 3.1.3 Las personas con discapacidad

El perfil de la situación de personas con discapacidad, lo trabajamos resumiendo el primer diagnóstico realizado en Costa Rica por el Centro Nacional de Rehabilitación y Educación Especial (CNREE) con apoyo de la Agencia de Cooperación Japonesa (JICA). Al igual que los casos anteriores destacamos aspectos de situación de derechos y participación política.

Dice el Informe en sus conclusiones:

- El análisis del ¿por qué no se cumplen los derechos?, reveló barreras actitudinales, discriminación, irrespeto a una población que por lucir físicamente distinta es objeto de burlas y aislamientos, falta de sensibilidad de la sociedad en general, incumplimiento de lo establecido por la ley y falta de mecanismos vinculantes para hacer ejercer los derechos una vez realizadas las denuncias.
- En cuanto a las necesidades, la urgencia de fuentes de empleo ocupó el primer lugar, así como los programas de terapia ocupacional para desarrollar destrezas y oficios (además que apoyen aspectos emocionales y de autoestima). También está la necesidad de contar con servicios de salud especializados, acceso indiscriminado a centros educativos y programas específicos que brinden acceso físico sin barreras a las personas con discapacidad física.

- En materia de información, los grupos analizados consideran que necesitan estar más informados y por ende, generar un trabajo más articulado con el entorno y así comprender mejor cómo afecta esto a las Personas con discapacidad. Se concluyó que la información por si misma no tiene mayores efectos sino se vincula a las acciones, razón por la cual, comunidades como Barva, Oreamuno, Sarchí y Puntarenas ya cuentan con Asociaciones que trabajan en pro de las condiciones de las Personas con discapacidad; sin embargo, sus esfuerzos son incipientes y ellos(as) manifestaron su interés en recibir apoyo técnico para hacer su trabajo más efectivo. Por su parte, comunidades como Guararí, La Cruz, San Carlos, Térraba y Talamanca mostraron un interés claro por integrarse a un trabajo comunal más estructurado y así mejorar los resultados de gestiones aisladas que han venido realizando a favor de las PCD.

En el plano institucional, el papel que desempeña el CNREE es bien percibido. Sin embargo, lo que se necesita para que las personas con discapacidad logren desempeñarse en la sociedad, va mucho más allá de las competencias que esta institución tiene, además de la importancia que cobra la definición de los roles y competencias del CNREE ante las personas con discapacidad.

### 3.1.4 Las poblaciones indígenas

Estudios sobre poblaciones indígenas en Costa Rica y su relación con las situaciones de pobreza y participación política no existen. En este perfil resumimos datos generales de la ubicación de las poblaciones indígenas y especificamos la situación de las mujeres indígenas y las situaciones de exclusión y las luchas que realizan desde sus organizaciones.

Hablar de las comunidades indígenas en cualquier país del mundo, significa hablar de exclusión, discriminación y desigualdades. Y hablar de mujeres indígenas implica introducirse a los territorios que, además de sostenerse sobre exclusiones, discriminaciones y desigualdades, están atravesados de la invisibilización, el silenciamiento y la subordinación por razones de género y de su origen étnico.

Naciones Unidas llama la atención sobre estos determinantes estructurales de la vida y la historia de las mujeres indígenas (Naciones Unidas, 2006) y la Asamblea General de Naciones Unidas en su LXI Período de sesiones, acaba de aprobar la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas (setiembre, 2007), donde se reconocen derechos fundantes de los pueblos indígenas, entre otros: igualdad, libertad, autodeterminación, autonomía, a la vida, la nacionalidad, la cultura, seguridad, salud, a sus tradiciones, sus ceremonias históricas, sus medicinas tradicionales, protección, educación, no discriminación, no violencia, derechos económicos, sociales, culturales, políticos, a sus formas tradicionales de organización, al medio ambiente, a la propiedad sobre los territorios, etc y donde expresamente se reconoce la necesidad de enfatizar especialmente que tales derechos se garantizan por igual para mujeres y hombres indígenas, reconocimiento que valoramos como una interpretación adecuada de las situaciones históricas de exclusión, discriminación e invisibilización que viven las mujeres indígenas y que esta Declaración plantea expresamente al hacer tales señalamientos.

En el artículo 21 la Declaración establece que:

**“Los Estados adoptarán medidas eficaces y, cuando proceda, medidas especiales para asegurar el mejoramiento continuo de sus condiciones económicas y sociales. Se prestará particular atención a los derechos y necesidades especiales de ancianos, mujeres, los jóvenes, los niños y las personas con discapacidad”** (p.7) (en negrita por el autor rbl).

En el artículo 22 la Declaración especifica que:

**“Los Estados adoptarán medidas, junto con los pueblos indígenas, para asegurar que las mujeres y los niños indígenas gocen de protección y garantías plenas contra todas las formas de violencia y discriminación”** (p. 8) (en negrita por el autor rbl).

Y en el artículo 44 se especifica finalmente que:

**“Todos los derechos y las libertades reconocidos en la presente Declaración se garantizan por igual al hombre y la mujer indígenas”** (p. 12) (en negrita por el autor rbl).

Por otro lado, Angela Meetzen, consultora del BID para Pueblos Indígenas muestra los alcances históricos de la discriminación contra las mujeres indígenas por parte de las sociedades ladinas y las mismas sociedades indígenas en América Latina:

“La relación directa entre exclusión y ciudadanía es especialmente relevante para las mujeres indígenas. Ellas no sólo son excluidas porque son pobres en un sentido material, sino sobre todo porque se las invisibiliza, se las silencia, se las desvaloriza, porque no tienen acceso a la información y porque aún participan poco en espacios públicos. La discriminación de género en las familias, en las comunidades rurales y en la vida diaria lleva a las mujeres indígenas a estar más expuestas al maltrato y a la sobrecarga en trabajo y responsabilidades y, por consiguiente, a ser más excluidas por la violación de sus derechos humanos fundamentales. Estos mecanismos de exclusión tienen un fuerte arraigo, tanto, en muchas culturas indígenas subordinadas, como, en la cultura nacional dominante”<sup>175</sup>.

### 3.1.4.1 Y en Costa Rica ¿qué tenemos?

Una investigación realizada por el autor de esta consultoría para el Instituto Nacional de las Mujeres (INAMU) en el 2007, trabajó la recuperación testimonial de los procesos de creación de organizaciones de mujeres indígenas en Costa Rica. Las principales conclusiones de este estudio señalan que:

- La lucha por los derechos de las mujeres indígenas pasa por el reconocimiento de los procesos territoriales, en cada cultura y también en las posibilidades de sumar esfuerzos y apoyar los procesos regionales o entre culturas.
- Las organizaciones de mujeres indígenas no sólo forman parte de las luchas más amplias por al defensa de los territorios y las culturas indígenas, sino que forman parte de diversos frentes vinculados a derechos ambientales, luchas ecologistas de diversa naturaleza: por los bosques, las aguas, la biodiversidad, luchas por los derechos culturales, a las identidades, por los derechos territoriales y políticos (ley de autonomía, cedulación, etc), luchas por los derechos económicos etc.
- Las organizaciones de mujeres indígenas han surgido diferenciando los intereses de las mujeres, al interior de otros colectivos o de los mismos pueblos o territorios indígenas y frente a las formas más descalificadoras de las prácticas patriarcales, enfrentando el machismo y la discriminación dentro de sus culturas y frente al mundo no indígena. Podemos decir claramente que los procesos de creación de las organizaciones de mujeres indígenas han enfrentado y enfrentan los prejuicios de sistemas culturales excluyentes e invisibilizadores de las luchas de las mujeres por sus derechos.
- Las mujeres indígenas costarricenses cada vez cobran mayor conciencia de su potencial político y de la necesidad de fortalecer sus capacidades de exigibilidad y control sobre las instituciones y empresas como una clara expresión de un derecho de ciudadanía.
- Reconocer las diversidades generacionales, culturales, étnicas y simbólicas al interior de cada cultura es una tarea básica de la institucionalidad costarricense. Alejarse de expresiones estáticas y reduccionistas tipo “la mujer indígena” o peor aún, el uso de plurales “mujeres indígenas” pero que no reconocen que las mujeres bribris son diferentes de las malekus o ngöbes, contribuye a fomentar la invisibilización que sufren mujeres en sus diversidades al interior de sus culturas o fuera de sus culturas.

<sup>175</sup> Blanco, R. (2008). Mujeres indígenas costarricenses. Los procesos de creación de sus organizaciones. San José: INAMU. p.22

- Los testimoniales muestran los graves problemas que tienen las poblaciones indígenas y en particular las mujeres indígenas con las asociaciones de desarrollo y el consejo Nacional Indígena (CONAI).
- Los costos del surgimiento de las organizaciones de mujeres significan un desgaste emocional, personal, familiar y hasta comunitario: el derecho a la organización para las mujeres indígenas supone desgarramientos profundos que no tienen por qué ocurrir. Las descalificaciones de que son objeto por parte de los hombres tiene la misma raíz patriarcal de descalificación: “se reúnen para hablar de hombres” “las mujeres sólo sirven para chismear”, “ese grupo no sirve para nada”, se sostienen sobre al descalificación de género atravesado de desprecio cultural: “las mujeres no sirven para nada”.
- En contraste, los logros fundantes de las organizaciones: el valor de las colectividades, la fuerza de las mujeres. liderazgos políticos para la transformación y en todos los casos esos procesos también son individuales y se fortalecen si hay mas mujeres con quienes compartir y acompañarse. Saber que no están solas y a veces que hasta que no necesitan de gente que les imponga, o les mande o les violenta su existencia.
- Tal vez por eso la insistencia en todas las mujeres entrevistadas de destacar la urgencia de programas de trabajo con los hombres para propiciar culturas de respeto por los derechos y la vida de las mujeres indígenas.
- Ya existe en gestación una nueva generación de nuevas lideresas indígenas y esto hay que subrayarlo: si no se apoyan esos esfuerzos podría suceder lo que ha pasado otras veces con los procesos de organización de mujeres en Costa Rica: que se puede producir un reflujo por el silenciamiento que se impone sobre las mujeres cuando se perciben los peligros de tales organizaciones. Impedir que eso pase es una tarea fundante de las luchas de las mujeres indígenas y de las instituciones tutelares de los derechos de las mujeres.
- La violencia, violencias y violentaciones son parte de las cotidianidades de las mujeres.
- El estudio muestra que las luchas de las mujeres indígenas arrancó desde siempre: aquí sólo mostramos su historia más reciente y convencidos como estamos de la urgencia histórica de visibilizar todo lo que se ha hecho, quiénes lo han hecho, cómo lo han hecho, adónde están en este momento y cuáles son las visiones del futuro de las luchas de las mujeres indígenas y sus organizaciones.
- En la memoria oral de las mujeres: todas recuerdan a sus abuelas, madres y a través de ellas a sus ancestros. Ahora corresponde la exigibilidad de derechos y eso sólo se logra fortaleciendo las capacidades de control político.

Finalmente hay que señalar que urgen un conjunto de acciones institucionales, organizativas y de diagnóstico en cada uno de los territorios para conocer diversidades, pluralidades, recursos naturales, experiencias agrícolas, capacidades económicas, fortalezas culturales y espirituales y las experiencias organizativas de las mujeres indígenas costarricenses.

### **3.1.4.2 Caracterización de tendencias observables a partir de los informes reseñados**

De los estudios reseñados en este Informe sobre las poblaciones vulnerables en estudio, podemos reseñar un conjunto de tendencias que afectan centralmente el ejercicio integral de los derechos y muestran claras relaciones entre situaciones de pobreza y participación política:

- a) En el caso de las poblaciones afrodescendientes podemos señalar el peso histórico y cultural de situaciones de discriminación y racismo que han afectado consistentemente el acceso de tales poblaciones y sus liderazgos a posiciones de ejercicio de poder, con lo que se muestra que, aunque se cuente con un

conjunto de derechos políticos y electorales, los mecanismos de los partidos políticos y la posibilidad real de hacer valer el peso de tales liderazgos se ha visto continuamente afectado y limitado. Que en mas de un siglo de ejercicio político del sistema republicano costarricense, solamente 17 personas afrodescendientes hayan tenido acceso a curules en la Asamblea Legislativa costarricense, es un claro indicador de exclusión. Destaquemos que esas 17 personas han ocupado curules de manera interrumpida, en unos periodos sí y en otros no, y todos a partir de 1953.

- b) Las poblaciones indígenas enfrentan patrones similares de discriminación y racismo, pero con características diferentes, en Costa Rica existen 8 culturas indígenas, distintas en sus cosmogonías, visiones de mundo, formas de estructuración organizativa, dispersos en territorios y cantones distintos, que han estado sometidos a un proceso de exclusión tanto cultural, como político y geográfico. En términos de territorios, las poblaciones indígenas han estado sometidos a un proceso de despojo de sus tierras, y hasta en términos jurídicos se ha utilizado una definición directamente estigmatizante al definir los lugares de residencia de las poblaciones indígenas como “reservas”, como si se tratara de una especie de ghetto cultural. Esta situación requiere de acciones inmediatas para garantizar la titularidad de los territorios - totalmente a sus pobladores originarios.
- c) El debate legislativo sobre la aprobación de la ley de Autonomía de los pueblos indígenas tiene mas de dos décadas de retraso en el parlamento costarricense, donde diputados y diputadas -no indígenas- se niegan sistemáticamente a la aprobación de dicha ley. Esta legislación, contiene temas fundamentales para garantizar los derechos de los pueblos indígenas, tales como, el reconocimiento de los territorios para los pueblos indígenas, el reconocimiento de la autonomía y de las formas propias de organización y administración históricas de los indígenas, el reconocimiento de recursos municipales para los pueblos indígenas y garantizar así, inversiones públicas en pro del mejoramiento de la calidad de vida, la eliminación de la CONAI, y el giro de los recursos anuales de dicha institución directamente a los pueblos indígenas y sus formas de administración.
- d) La historia política costarricense no registra ningún caso de líderes indígenas que hayan tenido acceso como diputados o diputadas a la asamblea legislativa, hay registros de representantes indígenas en gobiernos locales en cargos de regidores o síndicos en cantones con población indígena, pero cuya influencia en la definición de políticas locales es escasa o nula del todo. Señalemos además, que ningún plan de desarrollo cantonal incorpora agendas especiales de reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas, otra expresión de invisibilización notable.
- e) En todas las poblaciones estudiadas, las situaciones de pobreza, limitaciones en el acceso de niñas, niños y adolescentes al sistema educativo, servicios de salud, carreteras, infraestructura en general, limitan estructuralmente los derechos de tales poblaciones. Y de nuevo, tal situación tiene indudables efectos en el conocimiento y ejercicio de los derechos humanos de manera integral.
- f) Destaca también el peso histórico de una cultura política discriminatoria y racista, que tiene que ser transformada para acceder a una democracia inclusiva que reconozca la interculturalidad como una característica fundante de la sociedad costarricense. Aquí son necesarias formulaciones de políticas educativas, culturales y el impulso de nuevos paradigmas y mecanismos en los partidos políticos para hacer valer procesos efectivos de representación de todos los sectores que componen la sociedad costarricense. La tan disputada democratización de los partidos políticos y del mismo sistema democrático costarricense, enfrentan en términos de interculturalidad, desafíos crecientes, especialmente sensibles en los casos de poblaciones afro y los indígenas.
- g) El caso de los pueblos indígenas requiere especial cuidado y reconocimiento de diversidades, se trata de ocho culturas radicalmente distintas entre sí que requieren abordajes integrales y de profundo reconocimiento a las especificidades y diversidades culturales. Aquí se muestra claramente la urgencia

de eliminar del léxico jurídico, político y cultural la noción estigmatizante de “minorías”, tal y como lo señalábamos al inicio de este Informe.

- h) La situación de las poblaciones migrantes requiere un trabajo profundo destinado a garantizar la integración sociocultural y política de tales poblaciones, pero no en términos de “asimilación”, que sería como si las personas migrantes obligatoriamente tuvieran que “hacerse como si fueran costarricenses”. Viven en Costa Rica, migran por razones económicas o políticas pero traen con ellos sus culturas y prácticas sociales que requieren reconocimiento y respeto.
- i) Urge definir y enfrentar situaciones de discriminación y tantos estereotipos que excluyen y denigran a las personas migrantes, acabar con el estigma jurídico, cultural y de seguridad nacional que hace de las personas migrantes en condición irregular, “ilegales” por un lado, por otro, pese a que existen antecedentes de leyes que han sido cambiadas para garantizar acceso a cargos de dirección en las asociaciones de desarrollo de personas migrantes o refugiadas, con estatus legal reconocido, las poblaciones o sus líderes no participan en tales espacios, y si lo hacen lo hacen en mayoría mujeres. Aquí urgen nuevos estudios que permitan diagnosticar, entender y transformar patrones de exclusión arraigados en la población costarricense, y una creciente desconfianza de las personas migrantes en sus derechos a la organización y la acción política.
- j) Para las personas con discapacidad, limitaciones estructurales en acceso a información oportuna, sobre derechos, crear culturas inclusivas, es todo un desafío que en Costa Rica empieza a dar frutos con la aprobación de la ley 7600, que tutela derechos de las personas con discapacidad. Contrario al caso de las poblaciones afro e indígenas, la multiplicidad de organizaciones de familiares de personas con discapacidad, o de personas con discapacidad, han hecho presión y luchas constantes por hacer valer derechos plenos de tales personas. Una expresión clara de tales avances, lo representa el creciente reconocimiento de los derechos a la participación política de personas con discapacidad en las agendas y mecanismos de los partidos políticos y la existencia de un partido en especial, el Partido Accesibilidad sin Exclusión, que en la elección de 2006-2010, logró un diputado, y para las elecciones de 2010-2014 cuenta con cuatro diputados y 24 regidores en distintas municipalidades del país. Aquí podemos señalar que el peso de las luchas por los derechos, el contar con organizaciones activas y hasta con influencia en los partidos políticos ha sido una clave del éxito de tales poblaciones. Aunque digamos también, en una lucha constante contra estereotipos, estigmas y discriminaciones históricas.
- k) Tal vez aquí sí que pesa el número, representan cerca del 10% de la población del país, lo que los hace “electoralmente atractivos” para los partidos políticos. Pero señalemos críticamente de inmediato, que ninguna sociedad que se precie de democrática puede hacer depender el reconocimiento de los derechos ciudadanos, dependiendo del número de las poblaciones, o que sean “electoralmente atractivos” sería aceptar un criterio de desigualdad y exclusión y eso se riñe por completo con la vida democrática.

### **3.2 Clientelismo político desde la perspectiva del ciclo político-electoral. Evidencia empírica del Ciclo Político-Económico en Costa Rica**

El clientelismo ha sido definido como:

“Hay cuatro condiciones que según Clapham parecen favorecer el surgimiento de relaciones clientelistas. Primero, recursos necesarios son controlados por un grupo particular en la sociedad mientras muchos otros son excluidos. El tipo de recurso variará dependiendo de la sociedad en cuestión, pero son generalmente recursos percibidos como importantes que afectan la capacidad del sistema o limitan su capacidad de alcanzar objetivos. Implícito está el que los patronos pueden (o dan la impresión de poder) ofrecer los recursos en cuestión. En segundo lugar, los patronos deben desear o necesitar los servicios que puedan ofrecer los clientes para tener incentivos de ofrecer los recursos deseados por los clientes. Un factor importante es que los patronos necesitan a los clientes para competir con otros patronos en la acumulación de recursos. Tercero, los clientes

como grupo deben estar incapacitados (por represión, u otros motivos) para obtener recursos mediante una acción colectiva. Cuarto: la ausencia de una ética de distribución pública basada en criterios universalistas y no en consideraciones particularistas y personales. Para Clapham, la importancia del clientelismo en el ejercicio del poder estatal se debe a que las estructuras del estado pueden reproducir las condiciones enumeradas. En específico, el clientelismo de estado es más viable cuando los gobernantes tienen un control efectivo de recursos deseados y no están constreñidos por normas burocráticas para hacer un uso personalista de ellos. También cuando el apoyo de los subordinados es deseado pero se busca fraccionarlos”<sup>176</sup>.

Examinemos estas condiciones para el caso de la sociedad costarricense. Decíamos en el contexto conceptual que las dinámicas de mercantilización de relaciones sociales y de derechos, se fundamenta en la separación entre economía, política, cultura y derechos, y que las prácticas que se siguen de tales separaciones y de la sobre-enfatización de las dinámicas económicas como las fundantes de la vida social, producen efectos significativos en la vida política de una sociedad, al convertir a las y los ciudadanos en clientes de los favores y ofrecimientos de los políticos, controladores de los recursos y de las capacidades de decisión de la sociedad, tal como bien lo define el concepto.

Aquí apuntan claramente los límites ya discutidos del reduccionismo de la democracia proceduralista: si la democracia es el método para elegir a aquellos que legítimamente tomarán las decisiones de la colectividad, a la base hay una desvirtuación violentadora de derechos, los seres humanos no son clientes ni clientelas, ni sus derechos pueden depender de caprichos o dádivas, promesas u ofrecimientos: los derechos se garantizan plenamente en sociedades que se quieren democráticas.

Y si sólo se ofrecen retóricamente, y si tales derechos sólo existen en el papel y si no existen mecanismos, instituciones y prácticas políticas y organizativas que promuevan tales procesos de ejercicio pleno de la democracia, entonces estamos ante las ya discutidas ciudadanías de baja intensidad en democracias procedimentales con economía de mercado con profundas afectaciones naturalizadas de la exclusión, la desigualdad y el favorecimiento de procesos de degradación humana que se aceptan como “naturales” por su falta de “competitividad”.

Y si se entrega el cheque en blanco del voto a cambio de algo (la perversión clientelista) entonces la contrapartida es una desvirtuación del ejercicio político de un sistema que carezca de instituciones, normas, y sobre todo, prácticas culturales y políticas de saberse poseedor de derechos y exigirlos y estar en condiciones subjetivas, organizativas, institucionales y jurídicas de vivir tales derechos con total libertad y con el desarrollo de todas las capacidades y condiciones necesarias para tales ejercicios.

Costa Rica es una sociedad con un sistema presidencialista, de larguísima tradición centralista, con partidos políticos de un origen personalista y con una marcada tendencia bipartidista, aunque un giro hacia del multipartidismo se advierte desde el año 2005 sin dejar de lado prácticas clientelares.

Villasuso identifica y documenta con amplitud tales prácticas en la política costarricense, con la especificidad que se concentra en la manipulación de variables macroeconómicas y de recursos públicos, en el transcurso de las administraciones de 1982 a 1998, el grueso del periodo bipartidista y documenta que se trata de mecanismos estructurales y consistentes con un estilo de ejercicio de poder manipulador de variables económicas, presupuestos públicos y retóricas que se agudizan en los periodos electorales todo ello dirigido a influir las capacidades de decisión de las y los electores. Estudia las administraciones Monge Álvarez 1982-1986, Arias Sánchez 1986-1990, Calderón Fournier 1990-1994 y Figueres los en 1994-1998.

Los estudios sobre clientelismo político en Costa Rica son mínimos, pero este es un buen ejemplo de mecanismos que producen prácticas políticas y culturales consistentes, de manera que las administraciones restantes han ejecutado decisiones clientelares similares.

176 IIDH-CAPEL. (1998). “Diccionario Electoral”. San José: IIDH-CAPEL. p.118.

De manera que la práctica clientelar no se reduce sólo a ofrecer bonos de vivienda, más y mejores programas de salud y más inversión en educación, que evidentemente son derechos sociales que deberían cumplirse sin ningún tipo de ofrecimiento prebendario, sino que también se cuenta con un andamiaje jurídico, económico e institucional que facilita hasta la manipulación económica con fines electorales. Todo ello resulta un mecanismo complejo y sofisticado de control y dominación. Dice Villasuso:

“En primer lugar, es importante precisar que se entiende cuando se habla del ciclo político-económico. Este es el que resulta de la manipulación de algunas variables económicas con el fin de mejorar, en el corto plazo, la percepción del electorado acerca de su nivel de bienestar y, consecuentemente, tratar de obtener resultados más favorables en los procesos electorales.

En Costa Rica, las elecciones para presidente, Asamblea Legislativa y las municipalidades se realizan cada cuatro años, por lo que es común que un año antes el partido en el poder realice gastos extraordinarios como la construcción de infraestructura (parques, carreteras, obras comunales), aumentos salariales reales a los empleados del sector público, reducción de impuestos o aplazamiento de los incrementos en los precios de los servicios públicos, incrementos en algunas de las transferencias más “influyentes” (tales como pensiones, subsidios, transferencias a las universidades, etc.). Todas estas variables afectan principalmente el nivel de la actividad económica, y por lo tanto, el nivel de empleo de la economía; especialmente en una economía como la costarricense, en la que el Estado tiene una participación relativamente alta en la economía.

Por otro lado, el gobierno puede manipular otras variables en el campo monetario que afectan el nivel de inflación y empleo. Por ejemplo, permitir una expansión del crédito al sector privado o de los medios de pago y liberar la presión interna vía balanza de pagos, a través de la desacumulación de reservas monetarias internacionales.

Pero el ciclo no es sólo producto de las medidas económicas voluntarias llevadas a cabo por los gobernantes salientes, sino también por las medidas que el gobierno entrante se ve obligado a tomar para estabilizar la economía. Por ello, en Costa Rica, ya se ha hecho costumbre, durante el primer año de gobierno, la aprobación de *paquetes tributarios* y recortes importantes en el gasto que le permitan al gobierno entrante balancear en alguna medida el desequilibrio provocado en las finanzas públicas. Pero no sólo estas medidas se aplican en el campo fiscal.

Un aspecto interesante del ciclo político-económico en Costa Rica es que este no sigue un patrón claramente establecido. Esto quiere decir que la manera en que se busca influir en el nivel de bienestar del electorado ha sido diferente entre las administraciones. En unas se hace énfasis en el incremento del gasto del gobierno, ya sea a través de salarios o transferencias; otras le han dado mayor importancia a la contención de la inflación y entonces se presenta una mayor desacumulación de reservas monetarias internacionales o un rezago en el ritmo de ajuste que debería de seguir el tipo de cambio (de acuerdo con la política que había estado aplicando el Banco Central)”<sup>177</sup>.

Se trata de relaciones de control, dominio y exclusión que generan en las poblaciones excluidas sentimientos y subjetividades de dependencia, de subordinación, subjetividades para la sumisión, no seres libres con capacidades de ejercicio pleno de derechos, sino subjetividades vulnerabilizadas, el sentirse menos, sentirse inferiores.

Con seres humanos formados para la libertad, el control, y la exigibilidad de derechos, jamás permitirían que existieran tales vulneraciones. Hacia allí apunta la propuesta del IIDH.

### **3.3 Abstencionismo en Costa Rica: reflexiones generales y tendencias**

Costa Rica se encuentra hoy en una fase de transformación del conjunto de sus instituciones económicas, políticas, electorales, jurídicas, institucionales y hasta culturales dentro del largo escenario de la transición

<sup>177</sup> Villasuso, J. M. (2001). “Procesos electorales y política económica en Costa Rica”. En: Rovira Mas, J. (editor). La democracia de Costa Rica ante el Siglo XXI. San José: Editorial de la Universidad de Costa Rica-Instituto de Investigaciones Sociales-Fundación Friedrich Ebert. p. 230 y ss.

del modelo de sustitución de importaciones al modelo de libre comercio. Este es el telón de fondo histórico sobre el cual hemos desarrollado todas nuestras discusiones en este informe. Algunas tendencias claves son:

- La pérdida relativa del valor de los clivajes<sup>178</sup> fundacionales de la Costa Rica de la segunda mitad del siglo XX, donde precisamente surgen los liderazgos que decantará en la creación de las fuerzas sociales y políticas dominantes que configurarán los partidos políticos de la segunda mitad del siglo XX (Rovira Mas, 1998).
- Los resultados de los procesos de ajuste y reforma estructural impulsados en Costa Rica en los últimos veintiséis años, que han producido la sociedad polarizada que han caracterizado los estudios recientes ya citados líneas atrás, una de cuyas consecuencias ha sido el surgimiento de las organizaciones neocorporativas (asociaciones y fundaciones privadas, auto nombradas de “interés público) que usufructúan de los bienes públicos (Blanco Lizano, 2010).
- El surgimiento y consolidación de la nueva institucionalidad costarricense: tales como la Defensoría de los Habitantes, la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos (ARESEP), el Instituto Nacional de las Mujeres (INAMU) entre otras, se produce tanto en el contexto de las reformas estructurales de la sociedad y el Estado costarricense como en un período histórico y político que ha colocado la protección y promoción de los derechos de ciudadanía (diversos y crecientes: niñez y adolescencia, adolescentes embarazadas, personas con discapacidad, indígenas etc.) como uno de los componentes estructurales de las democracias modernas.
- La transición demográfica<sup>179</sup> por la que atraviesa la sociedad costarricense que ha cambiado sustancialmente las dinámicas sociales en todos los órdenes (familiares, comunales, institucionales, etc.) y el surgimiento de una serie de demandas que no siempre han sido entendidas e interpretadas ni por el Estado ni por los partidos políticos: tales como el empleo para las generaciones jóvenes, las nuevas demandas de atención de una población creciente de adultos mayores, la calidad de los servicios en salud, educación, vivienda, etc. La falta de respuestas oportunas va produciendo las condiciones para el llamado “desencanto con la política” (Paramio, 2002).
- El protagonismo creciente de organizaciones sociales con un claro ejercicio de demanda política en la última década del siglo XX y los primeros años del siglo XXI: tales los casos de las organizaciones y grupos locales ecologistas, las organizaciones y grupos de mujeres y también a viejos actores revitalizados como el sindicalismo costarricense, que se han hecho sentir con claridad en diversas coyunturas y con particular presencia en el proceso de concertación convocado por la Administración Rodríguez y en las complejísimas movilizaciones y el posterior referéndum para la aprobación del Tratado de Libre Comercio Centro América-Estados Unidos en 2007.

Dados tales cambios, conviene detenerse en algunos rasgos del sistema de partidos y tratar de entender algunas variables que determinan el comportamiento político electoral de sus ciudadanos, incluido el fenómeno del abstencionismo.

La transición del formato de partidos esencialmente bipartidista en el periodo 1982-2002, a un esquema de carácter multipartidista entre 2002- 2010, lo que evidencia transformaciones significativas en el comportamiento electoral y político partidario, y todo ello en el telón de fondo de estilos y prácticas de control estado-centralistas y clientelistas, con un abstencionismo histórico que ronda el 30% del electorado en elecciones nacionales y se dispara hasta cerca de un 75% en elecciones municipales.

178 El concepto de clivajes se refiere a “líneas de conflicto existentes en el sistema societal, que influyen en el comportamiento electoral y en el sistema de partidos” (Diccionario Electoral: San José: CAPEL-IIDH, 1988, 120. Se refieren a conflictos de naturaleza diversa: económicos, políticos, étnicos, religiosos, etc.

179 Transición demográfica refiere a los procesos dinámicos de transformaciones de los perfiles poblaciones de una sociedad determinada.

### 3.3.1 Abstencionismo: definición y resultados

La abstención ha sido definida como “la no participación en el acto de votar de quienes tienen derecho a ello”<sup>180</sup>. Pero, ¿por qué sucede?, ¿cuáles son las causas que producen tal fenómeno en una sociedad como la costarricense, quiénes se abstienen y de qué tipo es ese abstencionismo?

Según Raventós:

“Obviamente, la participación en elecciones dista mucho de ser criterio suficiente de inclusión, pero es importante en términos de la construcción de una ciudadanía democrática, particularmente en nuestros países de matriz estado céntrica y de la presencia de altos niveles de desigualdad social y de importantes dificultades para la integración social.

En otros casos, como el costarricense, el fenómeno de la abstención tiene carácter diferente, reside en que ha caído la tasa de participación electoral de los niveles que tuvo históricamente, fenómeno que es necesario explicar, así como los eventuales efectos que pueda tener sobre la legitimidad de los gobiernos electos con mayorías precarias”<sup>181</sup>.

En otros casos, como el costarricense, el fenómeno de la abstención tiene carácter diferente, reside en que ha caído la tasa de participación electoral de los niveles que tuvo históricamente, fenómeno que es necesario explicar, así como los eventuales efectos que pueda tener sobre la legitimidad de los gobiernos electos con “mayorías precarias”.

#### 3.3.1.1 Evidencias empíricas de las relaciones entre abstención, pobreza y acceso a sitios de votación

Dos estudios nos permiten responder a las inquietudes señaladas al inicio. El trabajo de Raventós y otros (2006) identifica las líneas principales del abstencionismo en Costa Rica. Las conclusiones principales de este trabajo señalan:

- a) Quienes nunca han votado desde 1986, representan en promedio, el grupo con el menor nivel socioeconómico y educativo. Podemos afirmar entonces, que parte del abstencionismo histórico se encuentra asociado a sectores de menor nivel socioeconómico y menor nivel educativo”, se afirma en el Capítulo 10 de Conclusiones.
- b) Sin embargo, llaman la atención acerca del aumento del abstencionismo en el proceso electoral del 2002 donde se confirma esa relación entre ingresos, nivel de vida y desinterés por el voto.
- c) Resaltan el hecho de que de las elecciones de 1998 a las de 2002, el número de personas que no fueron a votar aumentó aduciendo la imposibilidad de encontrar transporte para desplazarse hasta el centro de sufragios.
- d) “La relación entre la edad y la abstención resulta interesante puesto que se observan cambios importantes durante la década de 1990”, indican en el estudio. La tendencia de abstenerse en los jóvenes menores de 30 años creció con mayor fuerza a partir de 1998. “Es decir, las personas más jóvenes de la población muestran niveles superiores de abstención, en comparación con los electores mayores, a excepción de las mujeres con más de 60 años”, señalan.
- e) Los hombres son quienes tienen mayores tendencias a no votar frente a las mujeres. En 2002, entre los hombres de 18 a 21 años el abstencionismo fue de 5% del promedio nacional y entre los de 21 a menos de 30 años, el rango fue superior a 38%.

<sup>180</sup> IIDH-CAPEL. (1998). “Diccionario Electoral”. San José: IIDH-CAPEL. p. 42.

<sup>181</sup> Raventós, C. (2003). “Abstención: conceptos y alcances, problemas asociados y posibilidades de superación. Perspectiva política”. Ponencia presentada en la XVII Conferencia Protocolo de Tikal. San José, Costa Rica. p.3.

- f) Antes de 1994, las mujeres votaban menos que los hombres. Pero se indica en el estudio que a partir de esa fecha se invierte el fenómeno, aumentando cada vez más la proporción de hombres que no va a votar. En 2002, esa diferencia es del 5,3%.
- g) “El cambio probablemente obedece, en primera instancia, a las modificaciones en la participación social femenina en la última década, participación promovida de manera muy activa por los movimientos de mujeres y que, entre otras cosas, han significado variaciones importantes en la legislación político-electoral”.
- h) La investigación reveló además que los abstencionistas de las dos últimas votaciones (1998 y 2002) no son los mismos. Es decir, el grupo de personas que decidieron no votar estaba constituido por gente diferente. “Más de un tercio de los abstencionistas de 1998 volvió a las urnas en 2002, en tanto que la mitad de los abstencionistas del 2002 era nuevos (más de dos tercios de estos habían votado en 1998 y poco menos de un tercio estaba constituido por ciudadanos que tenían derecho a votar por primera vez y no lo hicieron)”.
- i) De ello derivan la conclusión de que la mayor parte de quienes no van a votar no son consistentes en esta decisión; más de un tercio de la población “a veces vota y a veces se abstiene”. Aquellos que sí mantienen esta actitud como norma de vida constituyen menos de 10% el padrón, incluyendo aquellos que están fuera de Costa Rica.

- aa) Regiones como el Valle Central Occidental muestran votantes más comprometidos con el ejercicio del sufragio mientras que en el Pacífico Central y Sur, la variabilidad es la regla.
- bb) Las conclusiones del estudio añaden un planteamiento a todos los actores políticos del país, incluyendo al Tribunal Supremo de Elecciones (TSE) y la sociedad civil organizada, para “favorecer instituciones más abiertas y transparentes que puedan contribuir a que los ciudadanos recobren la confianza en la política y los políticos y que permita el ingreso de nuevos actores (...) de tal forma que pueda resignificarse y convertirse en instrumento para imaginar e impulsar proyectos de sociedad”<sup>182</sup>

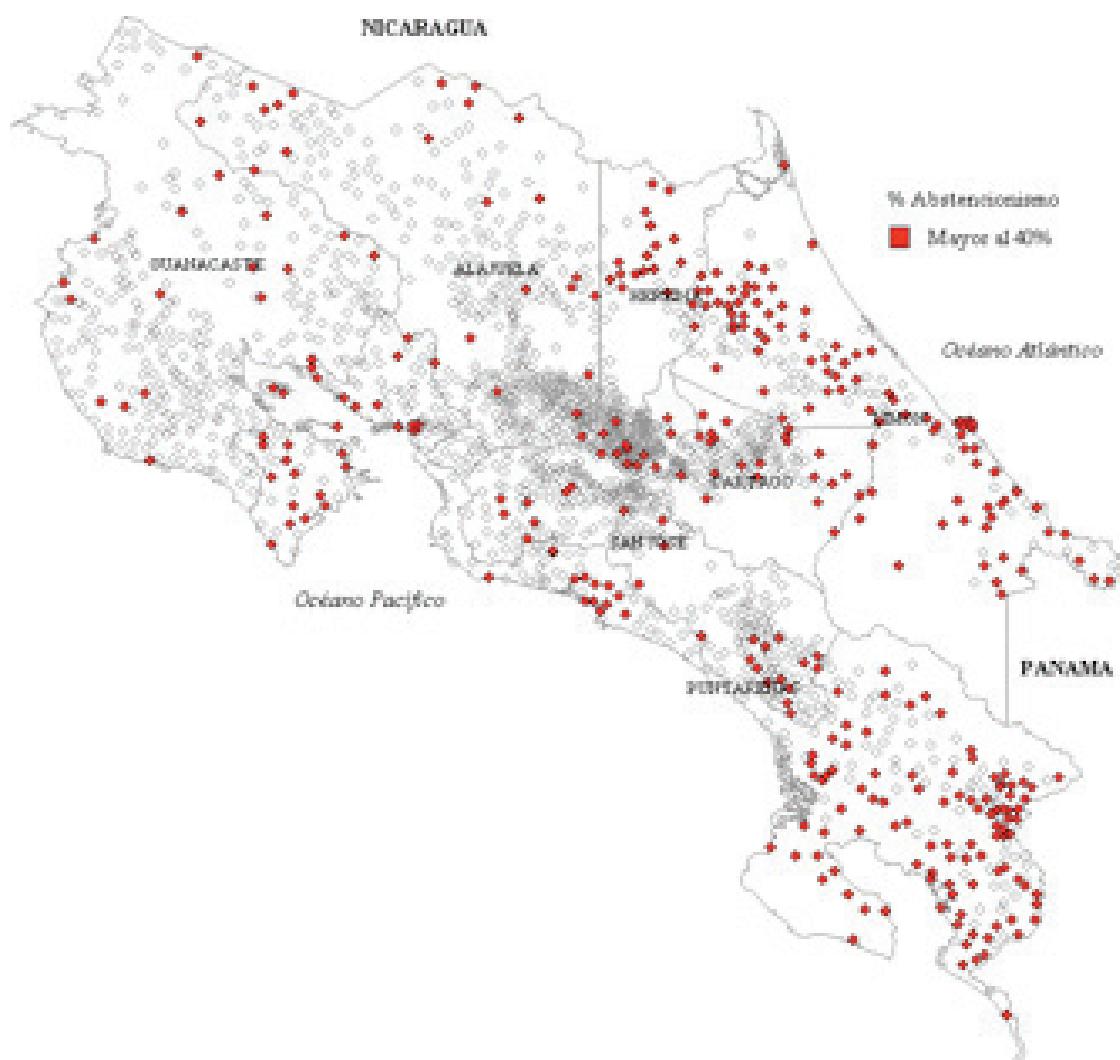
Y las conclusiones de la investigación de Bonilla y Rosero Bixby (2006):

- cc) Para las elecciones del 2002 y 2006, el abstencionismo se distribuye espacialmente de forma muy similar. Se identifican 5 regiones en donde el abstencionismo fue mayor:
- dd) 1. Atlántico de Costa Rica,
- ee) 2. Norte de Heredia,
- ff) 3. Sur de la península de Nicoya,
- gg) 4. Parrita, y
- hh) 5. Zona sur, especialmente en el área fronteriza con Panamá.
- ii) El coeficiente de correlación entre el porcentaje de abstencionismo en los distritos electorales y el grado de acceso geográfico de los votantes a los lugares de votación es del 35%. Esta asociación es significativa. En el modelo multivariado, la distancia a los centros de votación aparece como un determinante importante del abstencionismo. Un kilómetro adicional que se alejen los votantes de los centros de votación hace que el abstencionismo se incremente en un 11%.

<sup>182</sup> Raventós, C., et.al. (2006). “Abstencionistas en Costa Rica. ¿Quiénes son y por qué no votan?”. San José: Editorial Universidad de Costa Rica, IIDH-CAPEL. p. 219-231.

- jj) El deficiente acceso a los centros de votación que provoca abstencionismo se da especialmente en el atlántico de Costa Rica. En la zona norte de Costa Rica existe accesibilidad deficiente a los lugares de votación, pero el abstencionismo no es grande. En el atlántico de Costa Rica, norte de Heredia y la zona sur, inmigración parece ser un factor que está asociado al abstencionismo. En el atlántico de Costa Rica, Parrita y la zona sur, la emigración parece ser un factor de abstencionismo. Hay poca correspondencia entre el abstencionismo y la emigración externa, con excepción de la zona de Pérez Zeledón.
- kk) El coeficiente de correlación entre el porcentaje de abstencionismo en los distritos electorales y la cercanía de una carretera es 34.5%. Esta asociación es significativa. En el modelo multivariado, un kilómetro adicional que se alejen los votantes de las carreteras hace que el abstencionismo se incremente en un 2% y al controlar por la pobreza y la educación, el efecto neto es de un 1%. En el noreste de Costa Rica, se da un alto abstencionismo y una accesibilidad deficiente”.

**Gráfica 1. Abstencionismo en Costa Rica, 2002**



*Fuente: Rosero y Bonilla, 2006*

**Gráfica 2. Accesibilidad a los centros de votación, Costa Rica 2002**



*Fuente:* Rosero y Bonilla, 2006

### 3.4 La rendición de cuentas es un derecho constitucional

En Costa Rica el concepto jurídico de la rendición de cuentas fue incorporado como precepto constitucional en junio del 2000. Y no es que no existieran mecanismos de control político o instrumentos jurídicos para proteger a ciudadanas o ciudadanos (amparo, derecho de información, petición), sino que el aspecto fundamental de dicha reforma, es que la obligatoriedad de rendir cuentas adquiere rango constitucional, por un lado, y que se define con precisión meridiana que los funcionarios públicos son *simples depositarios de autoridad* y no pueden arrogarse facultades no concedidas por la ley.

Con ello se establece una definición de enorme importancia para el ejercicio de la ciudadanía: la rendición de cuentas es, en primer lugar, un derecho de ciudadanía. Y más determinante todavía: es un derecho constitucionalmente reconocido. Pues bien, para evitar que los funcionarios costarricenses sigan creyéndose “los amos del destino público”<sup>183</sup> como tan claramente ha definido Thoenig, es necesario introducir criterios y prácticas de control político ciudadano que les recuerden que son *simples depositarios de autoridad*. Que se incluyera el concepto de la rendición de cuentas como un nuevo artículo constitucional muestra el peso legal y político que se le otorgó y la posibilidad de apelar al mismo como una herramienta de peso político, visto desde una perspectiva ciudadana. Señala el texto constitucional:

183 Thoenig, J.C. (1997). Acción pública y política pública. En: *Revista Metapolítica*. p.16.

“Artículo 11. Los funcionarios públicos son simples depositarios de la autoridad. Están obligados a cumplir los deberes que la ley les impone y no pueden arrogarse facultades no concedidas en ella. Deben prestar juramento de observar y cumplir la Constitución y las leyes. La acción para exigirles la responsabilidad penal por sus actos es pública. La Administración Pública en sentido amplio, estará sometida a un procedimiento de evaluación de resultados y rendición de cuentas, con la consecuente responsabilidad personal para los funcionarios en el cumplimiento de sus deberes. La ley señalará los medios para que este control de resultados y rendición de cuentas opere como un sistema que cubra todas las instituciones públicas”<sup>184</sup>

Para el constitucionalista Saborío Valverde (2001) la reforma constitucional que incluyó la obligatoriedad de la rendición de cuentas por parte de los funcionarios y las instituciones representa un hecho político y jurídico destacable. Según sus enfoques:

“El alcance de la reforma constitucional 8003 del 8 de junio de 2000, va mucho más allá de la incorporación de una obligación adicional para los titulares pasajeros del poder formal, ya que su intención y el contexto en que fue debatida (Expediente legislativo 13.338) implica un cambio sustancial de los medios tradicionales de pedir cuentas a los funcionarios públicos, al punto, que el propio texto constitucional obliga a enfocar el tema de la evaluación de los resultados y la rendición de cuentas en una forma sistemática, es decir, con una visión de conjunto de todo el aparato público”<sup>185</sup>

Sin embargo, según el constitucionalista Muñoz Quesada, en Costa Rica no existe una cultura de control político ciudadano o de exigencia de cuentas a los funcionarios públicos:

“Una visión rápida a las instancias del control permite afirmar que los costarricenses apuestan más a las instituciones, a cargo de funcionarios que a organismos de la sociedad civil. No existe un desarrollo del control ciudadano de modo sistemático. Falta el control directo del usuario, del afectado. No ha existido un desarrollo de instancias de la sociedad civil para la rendición de cuentas. La ciudadanía ha delegado en esas entidades el ejercicio del control y ella siente que no le corresponde realizarla directamente. El costarricense no actúa como un ciudadano preocupado porque se cumplan las leyes, no tiene gran respeto a la ley y tampoco se preocupa por exigir el cumplimiento por parte de sus conciudadanos o de los funcionarios públicos. Actúa con indiferencia, como si no fuera su problema.

No existe una cultura de supervisión y de exigirle cuentas directamente a los funcionarios, excepcionalmente se da en forma espontánea por parte de personas preocupadas del funcionamiento del servicio público. Motivada en perjuicios directos al ciudadano, si existe la denuncia individual por violaciones a derechos ante la Defensoría de los Habitantes o, eventualmente, mediante amparo por violación a derechos fundamentales. Ahí si alcanza cifras importantes, pero la denuncia contra un servicio público deficiente que directamente no le afecta a un ciudadano, es más escasa o no existe del todo. En otras palabras, el ciudadano preocupado por el funcionamiento de un servicio, con actitud altruista y solidaria, es escaso en Costa Rica”<sup>186</sup>

El diagnóstico de Muñoz Quesada nos permite introducir aspectos relevantes sobre la necesidad de empezar a generar las prácticas ciudadanas y las prácticas institucionales que permitan un ejercicio integral de la rendición de cuentas en Costa Rica, pero desde las acciones concretas de las organizaciones ciudadanas, pasar de enfoques y prácticas horizontales y de carácter *ex post*, a las prácticas del control vertical, por parte de grupos y organizaciones sociales.

Juliana Martínez (2002) identificó algunos nudos determinantes en el ejercicio de la rendición de cuentas, vinculado centralmente con la producción, procesamiento y divulgación de la información, desde una perspectiva de ciudadanía:

184 Reforma Constitucional 8003 de 8 de junio del 2000.

185 Saborío, R. (2003). “Rendición de cuentas en Costa Rica. Diagnóstico y propuestas de sistematización”. En: *Revista electrónica del Instituto Internacional de Gobernabilidad*, [www.iig.org](http://www.iig.org) p.8.

186 Muñoz, H. A. (2000). “Rendición de cuentas y representación responsable”. PNUD: Proyecto Estado de la Nación, Informe final de Consultoría. p.15.

“El identificar procesos es muy útil, no solo a la hora del análisis sino también del diseño de estrategias que buscan transformar la situación actual. Y es que en cada uno de estos procesos, existe un conjunto de actores, de recursos humanos, de capacidades técnicas, de decisiones institucionales, etc., en las cuales puede ser más fácil o más difícil influir. Esta primera distinción facilita, por lo tanto, dar un paso más para entender lo que está ocurriendo detrás de cada proceso”

Producción de la información pública: La producción tiene que ver con la generación de los datos. No siempre las entidades públicas elaboran, es decir, producen la información que la ciudadanía necesita. Por ejemplo, no se pregunta el sexo de las personas que reciben un servicio, o se conoce el gasto que hacen los hogares pero no cómo asignan hombres y mujeres los recursos a lo interno del hogar.

Procesamiento de la información pública: El procesamiento refiere a que se hace con los datos, una vez generados. Muchas veces los datos que las organizaciones necesitan han sido generados pero no sistematizados (por ejemplo, el sexo de pregunta pero no se tabula, por lo cual es como si no existiera), ni analizados (por ejemplo, se pregunta y tabula el sexo de las personas pero al momento del análisis se eligen tabulaciones que no presentan tal desagregación según sexo).

Divulgación de la información pública: Los problemas de divulgación refieren a la presentación, a cómo se presenta la información existente, tanto como a los mecanismos para acceder a ésta, incluyendo dependencias en las que se encuentra, soporte técnico, procedimientos, etc.”<sup>187</sup>

Seguidamente ofrecemos una síntesis de dos estudios publicados sobre mecanismos de control y rendición de cuentas que permiten una aproximación a las posibilidades de empezar procesos de exigibilidad de derechos en Costa Rica.

El primero refiere al funcionamiento de las audiencias públicas sobre calidad de servicios públicos y la existencia de la red de transparencia y el segundo apartado refiere a la experiencia de las agendas de mujeres promovidas por el INAMU.

En el primer caso, se trata de un mecanismo previsto por la ley en el marco de los nuevos procesos regulatorios impulsados en Costa Rica desde mediados de la década de los 90 del siglo XX.

La existencia de audiencias públicas como mecanismo de control tiene amparo en jurisprudencia constitucional y en la ley costarricense y busca garantizar principios de transparencia, acceso a la información por parte de usuarios y se basa en la participación de las y los usuarios en los procesos de fijación tarifaria de servicios públicos.

El segundo, refiere a las principales tendencias y conclusiones reseñadas en una consultoría financiada por FOMUDE que estudió la creación de agendas de mujeres, como práctica de organización y exigibilidad de los derechos de las mujeres en las agendas institucionales, mecanismo impulsado por el Instituto Nacional de las Mujeres (INAMU).

### **Audiencias públicas y Red de Transparencia Institucional.**

Un estudio de González Roldán (2007) para el Proyecto Estado de la Nación, señaló los siguientes elementos a destacar:

- La Sala Constitucional en un voto de 1998, señaló el valor de las audiencias públicas como mecanismo de control y participación ciudadana en los procesos de ajustes tarifarios de los servicios públicos.
- La Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos (ARESEP) considera en sus estudios que las audiencias públicas cumplen con los dos ejes centrales de su creación: garantizan derecho a la información de los usuarios y el derecho a la participación en las mismas.

<sup>187</sup> Martínez, J. (2002). "No toda información pública es ciudadana...ideas para la discusión" En: Serie sociedad civil y políticas públicas # 8. <http://www.acceso.or.cr/publica/telecom/REFL8> Consultado 30 agosto del 2010. p. 22.

El estudio citado de González Roldán (2007), aborda también el tema de la existencia de la Red Interinstitucional de Transparencia (RIT), impulsado por la Defensoría de los Habitantes desde 2004.

Se trata de un esquema interinstitucional que funciona a partir de la aplicación de herramientas tecnológicas que permiten y facilitan información institucional (procedimientos, funciones, presupuestos, contrataciones, licitaciones, organigramas) a las personas usuarias.

Los principios de su funcionamiento se sustentan en que para que funcione consistentemente, el sistema democrático tienen que existir efectivos procesos de participación ciudadana, rendición de cuentas, legalidad y transparencia en la gestión de lo público.

Finalmente el informe de González Roldán señala que los principales obstáculos detectados para realizar un trabajo más eficiente de la RIT, son de naturaleza tecnológica de parte de instituciones diversas, lo que provoca que no exista ni acceso ni información oportuna para la ciudadanía y la necesidad de fortalecer culturas de eficiencia y transparencia en las instituciones públicas.

### **Las agendas de mujeres promovidas por el INAMU.**

Un estudio de Ayales et.al (2005) identifica las principales características de los procesos de creación de agendas de mujeres en Costa Rica, impulsadas por el INAMU.

Las principales conclusiones destacan los siguientes elementos:

- Las agendas de mujeres son un mecanismo efectivo para promover la organización de las mujeres y fortalecen experiencias de empoderamiento individual y grupal y permiten prácticas de control ciudadano.
- Se desarrollan agendas en distintos cantones, regiones, también agendas de carácter inclusivo de diversidades culturales, en los casos de mujeres afrodescendientes y de mujeres indígenas.
- Son espacios diversos, afectan municipios, instituciones del sector público de nivel local o regional, se establecen procesos de negociación con representantes institucionales, se elaboran propuestas de cumplimiento de derechos y se establecen procesos de inclusión, discusión y cumplimiento de tales acuerdos que suelen ser refrendados en documentos de acuerdos consensuados.
- Representan una experiencia novedosa de ejercicio de ciudadanía activa por parte de las mujeres que les permite avanzar en la vida política, más allá de los procesos electorales de ejercicio del voto.
- Desde la perspectiva de las instituciones, el hecho de que grupos de mujeres se relacionen directamente con las agendas institucionales haciendo valer sus intereses y derechos, supone el inicio de procesos de cambio institucional -todavía incipientes- proclives al reconocimiento integral del derecho ciudadano a la rendición de cuentas.

### **3.5 Resultados generales de las entrevistas**

La Consultoría seleccionó y entrevistó a personas vinculadas con experiencias exitosas de capacitación en derechos, fortalecimiento de organizaciones de sociedad civil en materia de rendición de cuentas y control y de procesos de empoderamiento local orientados a la creación de mejores condiciones para el ejercicio integral de derechos de ciudadanía. Se concentró en referenciar trabajos directamente vinculados con las poblaciones vulnerables seleccionadas y así mostrar la existencia de líneas de trabajo consistentes con los ejes de la consultoría. Las personas entrevistadas fueron:

1. Diana Fuster Barahona. Profesional Especialista del INAMU, coordinadora del Centro de Formación Política de las Mujeres.
2. Esteban Chaverri: asesor legislativo del Partido Accesibilidad sin Exclusión, persona con discapacidad visual.
3. Mario Céspedes, responsable del programa de Participación Ciudadana y Auditoria Social CEP-Alforja
4. Daniela Torre. Oficial de Programa de la Fundación Arias.
5. Luis Diego Segura. Director del Programa Sociedad Civil y Participación de la Fundación para el Desarrollo de la Democracia
6. Gerardo Gallardo, coordinador del Eje Desarrollo Humano local del proyecto FOMUDE.

Las principales características de cada una de las entrevistas se presentan a continuación.

### 3.5.1 INAMU: cursos de formación política y creación de agendas de mujeres

El Instituto Nacional de las Mujeres es la institución estatal encargada de garantizar los derechos de las mujeres. Una de sus áreas de trabajo es la de Ciudadanía y participación de las mujeres. En el marco de esta área de trabajo, existe el Centro de Formación Política de las Mujeres, que se ha especializado en desarrollar una serie de cursos de formación dirigidos al empoderamiento de las mujeres de sus derechos políticos.

Está dirigido a liderezas organizadas en grupos formales o informales, por ejemplo liderezas de las agendas locales o regionales, grupos comunalistas, mujeres de asociaciones de desarrollo y mujeres organizadas en partidos en el nivel local, regidoras, síndicas, concejalas. Estas mujeres tienen menos acceso a recursos para formación política de manera que es una alternativa clara para ellas. Las mujeres están relacionadas con el trabajo de las distintas áreas del INAMU: indígenas, afro, red de mujeres municipalistas, grupos de agendas, etc.

El Centro funciona desde 2009, desde 2004 se presenta la propuesta, en 2008 inicia el proyecto FORMA, que era tener una propuesta pedagógica, materiales, financiado por Cooperación española, terminó en 2010 y ya estamos en segunda fase dirigido a establecer diferentes modalidades de cursos de formación política. Todos los cursos están certificados.

- Curso regular y contenidos, son diez sesiones de trabajo, la propuesta más fuerte.
- Derechos humanos de las mujeres: legislación nacional e internacional
- Identidad de género y diversidades: género, patriarcado, diversidades étnicas, sexuales, generacionales, económicas, brechas
- Democracia, ciudadanía y participación política: aportes de las luchas del movimiento de mujeres, feministas, a la construcción de la democracia, poder, liderazgo y ciudadanía, que las mujeres se empoderen con herramientas y conocimientos para hacer incidencia política, superar la cotidianeidad y profundizar su fortaleza transformadora.
- Incidencia para el cambio: negociación, comunicación, manejo de medios, cabildeo, planes de incidencia política.

- Cursos libres (duración dos días): Profundizan temas especializados como feminismo, rendición de cuentas (todavía no se trabaja a profundidad en el módulo de democracia. Lo trabajamos con el tema de transparencia y para ello invitamos a la Defensoría de los habitantes que coordina la Red de Transparencia Institucional y también a la Red de Control Ciudadano de Alforja, para que nos apoyen con sus experiencias. También la formación de agendas de mujeres y un curso dirigido a las mujeres indígenas desde el Convenio 169 que coordinamos con el IIDH.
- Curso virtual: desarrollado junto con la Universidad Nacional Estatal a Distancia, con la plataforma virtual y el programa de aprendizaje en línea, los contenidos son los mismos del curso regular. Orientado a mujeres de comisiones de la mujer, modulo virtual de autoaprendizaje que acompaña un primer módulo presencial.
- Mentorías: está en diseño, es una idea interesante que tiene como fin que mujeres den acompañamiento a mujeres, grupos pequeños o individualizados con una mujer especializada en una temática (mentora) y es un espacio de taller se apoyen las dinámicas del grupo, para fortalecer capacidades: motivacional, confianza, asertividad.
- Formación de formadoras o multiplicadoras: dirigido a mujeres indígenas capacitadas en temas de derechos de mujeres indígenas.

Todos los cursos son un logro institucional a destacar, establece alianzas con UNED, TSE, Defensoría, grupos de mujeres diversos. El tema de rendición, control y transparencia se desarrolla en lo básico. El tema de derechos políticos y participación política de las mujeres están claramente desarrollados en los contenidos temáticos.

Las agendas de mujeres son otra experiencia valiosa que cabe reseñar, se desarrollan en distintos cantones y sirven para demandar y exigir derechos en el nivel local y regional, también existen dos agendas específicas de mujeres afrodescendientes y mujeres indígenas. Tal vez el logro más destacado de tales procesos, es la creación de la Red de Mujeres municipalistas costarricenses, que reúne liderezas de todos los cantones del país.

### 3.5.2 Fundación Arias: Red de mujeres rurales centroamericanas

La Fundación Arias para la Paz y el Progreso Humano es una organización no gubernamental. El Proyecto Red de Mujeres rurales centroamericanas ejecutado en Guatemala, Nicaragua y Costa Rica fue la experiencia de interés para la consultoría.

El motivo de creación de la red centroamericana fue dar impulso a las acciones de incidencia de las mujeres en temas relacionados con los derechos de la tierra, propiedad y recursos productivos, así como el desarrollo de capacidades para el empoderamiento y la participación política de este mismo grupo. Todo ello, con la finalidad de que las mujeres participen en la defensa y promoción de sus derechos desde los espacios de toma de decisión en cada uno de los países beneficiarios. Ésta red ya existía al inicio de la ejecución del proyecto y lo que éste hizo fue formalizarla y fortalecerla para propiciar un funcionamiento orgánico y que en el futuro los comités de enlace puedan operar como instancias de coordinación, y que diseñen y ejecuten sus propias estrategias y planes nacionales de incidencia.

Se trabaja en incidencia política en el nivel nacional, cada comité de enlace contaba con un plan de incidencia elaborado previamente, el cual se ajustó de acuerdo a las variables políticas de cada país. Se diseñaron estrategias de cabildeo, negociación, comunicación y organización entre otras. Se trabajó en la incidencia política en el nivel regional con la elaboración de una agenda política de mujeres rurales a nivel centroamericano, la cual se convierte en el instrumento político para la incidencia. La misma

fue presentada al Concejo de Ministras de la Mujer de Centroamérica, para que de manera conjunta se incida en las agendas regionales del Sistema de Integración Centroamericano. Paralelo a ello, se crea formalmente la Red centroamericana de mujeres rurales por medio de un acta constitutiva, espacio que tiene la responsabilidad de impulsar las acciones de incidencia en el espacio regional. Por último se estableció un proceso de formación política ciudadana y fortalecimiento del liderazgo donde se impartieron tres talleres en cada país: metodología para hacer incidencia, formación política ciudadana, cómo hablar en público y manejo de medios de comunicación.

Existen comisiones nacionales, recibieron capacitación en participación política, incidencia y cabildeo, no así en control y rendición de cuentas. Reportan logros importantes en aprobación de proyectos económicos y de incidencia en la aprobación de leyes.

### 3.5.3 CEP-Alforja: La creación de la Red de Control Ciudadano

El Centro de Educación Popular Alforja, es una organización no gubernamental que apoya procesos de fortalecimiento organizativo y educación popular con distintas organizaciones de la sociedad civil. Para fines de esta investigación reseñamos sus experiencias con la creación de la red de control ciudadano.

El CEP-Alforja, ha desarrollado un planteamiento con el auditoraje social en relación con la participación formal e informal. El modelo de participación formal en el país es un modelo delegativo, delega poder al representante y se va formando un grupo de liderazgos sociales que hacen todo a nombre de todos: en una comunidad el presidente de la asociación de desarrollo es el presidente del comité de deportes, el encargado de las comités, hay una concentración de la representatividad de la gente en un contexto con muchos problemas y no se alcanza para hacer tantas cosas a la vez.

Dice el informante de CEP-Alforja:

“Y PARA LA GENTE ES MUY FÁCIL DELEGAR, que lo haga tal o cual. Como es tan deficiente el desempeño del liderazgo comunitario para cumplir con todas las expectativas que la gente tiene, entonces acuden a las patas acude a un modelo de favores políticos y no como derechos para ser exigidos, se ha construido una cultura política de pedir favores y no de exigir derechos, que al final de cuentas legitima el que la gente cree que son los diputados a alcaldes los que se sacan la plata de la bolsa.

En momentos en que el modelo formal pretende hacer valer derechos tipo Defensoría, Contraloría, Contralorías de servicios, tienen la dificultad que la participación se da con un carácter de queja ciudadana, llega la queja hasta la ventanilla, a partir de ese momento la resolución queda en manos de las instituciones y la gente se queda a esperar, el proceso parece que tiene una fase y a partir de ahí, la ruta es institucional y el ciudadano se sienta a esperar el informe o la resolución, pero no participa activamente en el proceso de gestión del derecho ciudadano en todas las fases.

Esto refuerza la idea de la subordinación ciudadana a la lógica del funcionamiento del Estado, no hay agilidad en el trámite de quejas, al final no se llega a nada, se refuerza la impunidad. Ahí hay un camino de los mecanismos de la democracia formal de participación formal que tiene tope.

De parte nuestra desde la perspectiva de auditoraje social, decimos que la participación es decisión, cada ciudadano tiene que saber que si participa decide, y si no decide, entonces lo que hacen es consultarle, recoger opiniones. Tenemos que participar de todo el ciclo de participación ciudadana que lleva fases:

- Somos relativamente buenos identificando problemas
- Relativamente buenos resolviendo problemas; la gente se organiza, denuncia, se mueve
- Relativamente buenos movilizando, sabemos a quién dirigirnos, protestar
- Menos buenos a la hora de la negociación y la interlocución y desde ahí totalmente deficientes
- Muy malos en seguimiento de acuerdos, la presión política

Y más malos visibilizando las posiciones políticas y articulando otras fuerzas que nos permitan actuar políticamente y no quedarnos de brazos cruzados.

Y volvemos a comenzar de cero, las acciones no acumulan y siempre se parte de cero, este es el ciclo que hay que romper.

Nosotros le damos mucha importancia al control y al auditoraje como herramientas políticas no técnicas, la auditoría como una máquina que fortalece los músculos más débiles de las organizaciones ciudadanas:

Ciclos de participación y control: Primero interlocución con autoridades, negociación, seguimiento y monitoreo, la visibilización pública, la presión política, la sistematización DEL PROCESO PARA PROFUNDIZAR APRENDIZAJES y acumular. La auditoría es ese instrumento político independientemente que el proceso sea exitoso o no. El problema es que la gente pone todas las esperanzas en una sola acción, y la organización tiene que aprender a visibilizar ÉXITOS, NO EL ÉXITO, para salir de coyunturas fortalecidos en distintas fases y acciones de los procesos políticos que permitan crecer y acumular y madurar en los procesos, fortaleciendo sus capacidades de control y rendición.

En eso andamos capacitando grupos, organizaciones este es nuestro trabajo medular, extendiéndonos a regiones del país, que este enfoque pueda serle familiar a la gente en las distintas regiones del país, en cantones, grupos, etc. Ahora nos concentraremos en Desamparados con una estrategia de control, auditoría y participación ciudadana.

Así lo hicimos en 2010 con el ejercicio de auditoría electoral para fortalecer capacidades de las organizaciones sociales, ahorita estamos finalizando el informe de esta experiencia, sintetizando aprendizajes, valorando todas nuestras experiencias. Una gran limitación es la falta de recursos, hay mucho trabajo voluntario y las pocas organizaciones que tienen recursos básicos para sostener lo ponemos unas pocas organizaciones”.

De manera que de esta experiencia vale destacar el proceso complejo de los ciclos de participación y control, un modelo desarrollado desde CEP-Alforja, que incluye interlocución con autoridades, negociación, seguimiento y monitoreo, la visibilización pública, la presión política, la sistematización del proceso para profundizar aprendizajes y acumular. Auditorías en gobiernos locales, ministerios, gobierno y procesos electorales. Cuentan con sistematizaciones, manuales formativos y recursos pedagógicos para fortalecer las organizaciones y grupos locales. Énfasis en cambios culturales y políticos de control y exigibilidad de derechos.

### 3.5.4 FUNPADEM: proyectos de fortalecimiento con poblaciones afrodescendientes e indígenas

La Fundación para la Paz y la Democracia es una organización no gubernamental que trabaja con organizaciones de sociedad civil y con instituciones gubernamentales centroamericanas. Nos interesó conocer sus acciones dirigidas a poblaciones indígenas y afrodescendientes. Señala el informante:

#### 1. Proyecto de consulta, e incidencia sobre la Ley de Autonomía de los pueblos indígenas

“En el marco de los pueblos indígenas se trabajó con ellos en el debate que impulsó la Asamblea legislativa entre 2006 y 2007, de iniciar un proceso de consulta al proyecto de Ley de autonomía de pueblos indígenas. Ese momento lo aprovechamos para hacer más un proceso de planificación y decidimos fortalecer una coalición muy interesante, que integró a la Mesa Indígena, FUNPADEM, FUNDEHUCA, y contamos con recursos de Open Society con apoyo de Compañeros de las Américas de Washington e iniciamos el proceso de planificación y consulta.

La consulta se realizó en los territorios, capacitando inicialmente a las organizaciones y terminado el proceso, entonces apoyar a los delegados indígenas electos para fortalecer sus capacidades de cabildeo en su proceso de trabajo con la Asamblea Legislativa.

En el plan de Incidencia, trasladamos fortalezas a los delegados que iban a enfrentar a diputados y medios de comunicación, para que dirigieran mensajes claros, para que no tergiversaran sus posiciones y que no fueran engañados.

En el plenario no ha existido voluntad política para debatir y menos para aprobarlo. Este proyecto está en la Asamblea Legislativa desde 1995 y lo que no existe es voluntad para aprobarlo.

Ahora se argumenta que los pueblos están divididos, situación que no es cierta puesto que este proceso mostró a todos los pueblos e un proceso unificado que hasta nombró delegados y voceros para aceptar real su aprobación. Los que están divididos son algunos líderes indígenas vinculados a la Comisión nacional de asuntos Indígenas (CONAI), órgano del Estado sistemáticamente cuestionado y que desaparecería si se aprueba la Ley de Autonomía, ya que se crearían los Consejos Locales Comunitarios y ellos se encargarían de todo lo relacionado con administración territorial y los fondos de CONAI irían a esos consejos. Desgraciadamente la Ley no ha sido aprobada”.

## 2. Proyecto de creación de la red centroamericana de jóvenes afrodescendientes

“Tuvo dos objetivos: por un lado, fortalecer el liderazgo de la red de jóvenes, y por otro, fortalecer la red como un todo.

FUNPADEM se integró al proceso de ONECA, desde 1998 los jóvenes (mujeres y hombres) venían organizando congresos o encuentros regionales en cada país, para conocerse, compartir culturas, identificar problemas y desafíos, procesos que sentaron las bases de la primera red, todavía incipiente.

En 2006, por medio de un convenio y en conversaciones con la presidenta de ONECA Cecilia Moreno, se impulsó el proyecto que contó con apoyo de PAIRCA dirigido a promover talleres nacionales entre jóvenes para fortalecer las organizaciones, capacitarlos en temas de participación ciudadana, liderazgo, integración regional y uso de redes sociales. Y en un segundo momento, convocar un taller de planificación regional para darle coherencia y fortaleza a la red, con los temas tratados a nivel nacional.

En talleres nacionales se establecieron prioridades por país, en Costa Rica por ejemplo, interesaba identidades y liderazgo, la media de participación fue de 20 personas por país. Honduras aportó 65 personas, en total capacitamos 140 jóvenes.

Toda la planificación se volcó en matrices de problemas y soluciones, con datos muy ricos, en Panamá el énfasis estuvo en participación, liderazgo, fortalecimiento, en Guatemala y Honduras el énfasis se dio en aspectos socioeconómicos. En Guatemala y Belice, educación, pero en Nicaragua, existen dos universidades en Bluefields. Es decir, diferencias importantes por país.

El mapeo identificó retos, desafíos y propuestas de los jóvenes y de allí fuimos al taller regional para generar un plan regional. Las áreas claves trabajo en comunidades, luego el trabajo de de ONECA y la red de jóvenes, fortalecer red de jóvenes y la agenda de la red en el marco de la integración, junto con temas de educación sexual, por fuerte incidencia de VIH en población afro y el embarazo adolescente.

Logros crear espacio de la red en ONECA, jóvenes reclamaban mas espacios tanto en países como dentro de ONECA: las y los jóvenes empezaron a tomar liderazgos: les mostraron a los líderes de siempre que ya estaba lista la generación del relevo”.

Las dos experiencias muestran las complejidades que enfrentan poblaciones indígenas y afrodescendientes y los desafíos vinculados a situaciones de exclusión, racismo, discriminación, donde ejes fundantes del estudio como los son las relaciones entre condiciones de pobreza y participación política cobran toda su dimensión.

En caso del proceso indígena, inclusive la alianza creada entre ONGs reconocidas como FUNPADEN y la FUNDEHUCA para apoyar a los liderazgos indígenas, resulta insuficiente para hacer valer los derechos indígenas. Tal como lo muestra la entrevista, el proceso encontró fuertes resistencias, en el plenario legislativo y esta es una muestra clara del desprecio e irrespeto histórico de los políticos y la institucionalidad costarricense contra los pueblos indígenas. Aunque no se ha aprobado la Ley de Autonomía, quedaron capacidades fortalecidas de los grupos indígenas en cabildeo, incidencia, negociación, y con presencia en los medios de comunicación.

En el caso de las poblaciones afrodescendientes, de nuevo temas de condiciones pobreza, racismo, exclusión son reconocidos por las y los jóvenes de la red de jóvenes afrodescendientes, y el valor que tiene proyectos como el que reseñamos aquí orientados a fortalecer liderazgos juveniles, reconocer identidades nacionales y regionales constituyen aportes valiosos en el reconocimiento del valor de democracias inclusivas. Y muestra también, de nuevo, que no basta con tener derechos, urge reconocerlos, apropiarlos y crear culturas de la exigibilidad para combatir siglos de rechazo cultural e invisibilización.

Se documentaron ambos procesos y FUNPADEM cuenta con recursos metodológicos, pedagógicos y la experticia en materia de participación política. En ambos proyectos no se trabajó directamente temas de control y rendición de cuentas pero FUNPADEM cuenta con experticia en ambos temas.

### 3.5.5 FOMUDE. Proyecto de fortalecimiento municipal y descentralización

El proyecto Fortalecimiento municipal y descentralización, es un ambicioso proyecto financiado por la Unión Europea y ejecutado por el gobierno de Costa Rica, a través del Ministerio de Planificación y desarrollado en coordinación con el Instituto de Fomento y Asesoría Municipal, la Unión de Gobiernos Locales.

Nos interesó conocer los aspectos relacionados con planes de desarrollo local, las experiencias de auditorías locales, la creación de observatorios municipales, ya que crean condiciones para el ejercicio de derechos y procesos de control ciudadano y rendición de cuentas. Señala en informante:

“En 2001 el gobierno de Costa Rica solicitó a la Unión Europea cooperación para impulsar esos dos ejes, la tradición de Costa Rica es más bien centralista, desde 1994 se orientaban acciones hacia la descentralización, por ejemplo cobro y administración de bienes inmuebles que antes cobraba hacienda, luego las reformas al Código Municipal de 1998 cuando se aprueba la elección popular de alcaldes, o la ley de partidas de manera que lo manejaran los concejos municipales y de distrito y no los diputados.

La reforma del 170 de la Constitución en 2001, para trasladar el 10% del presupuesto nacional y nuevas competencias para las municipalidades. Ahora tienen que aprobarse 7 nuevas leyes de traslado de competencias y con cada ley se asigna el 1.5% a las municipalidades.

Hay antecedentes claros para que se de una descentralización real, en ese marco se propone este proyecto, se firma convenio marco y ese mismo año en diciembre se firmaba el convenio de financiamiento, duraron varios años para ejecutarse y arrancó en 2005, el MIDEPLAN es el beneficiario y hace convenio con IFAM para que sea el ejecutor hasta su cierre en 2010.

En el tema de la planificación del desarrollo, se crearon 40 planes de desarrollo, y la Contraloría General emitió una resolución que establece lineamientos para el desarrollo local y que tenía que hacerse con planificación ciudadana, nosotros somos del criterio que el desarrollo local es obra de actores múltiples: gobierno, ciudadanía, empresas, entonces la mejor manera de crear instrumentos de acción es a través de la planificación local.

El Convenio con el PNUD definió 40 cantones, se trabajó en cantones que no fueran ni del sur ni del norte, porque ahí estaba el Proyecto PRODELO que funcionó con fondos de la GTZ (cooperación alemana), además nos interesaba cantones que no tuvieran planes de desarrollo, con PNUD se diseñó la metodología de dejar capacidades instaladas, formando a la gente, conformando equipos de gestión con representantes de comunidades, gobierno local, y equipos de facilitadores contratados que se hacían cargo de un cantón.

Primero recibían capacitaciones y replicaban en los cantones, se hicieron agenda distritales y desde esos talleres los planes cantoriales. Nosotros hablamos el tema de desarrollo local, y PNUD agregó el enfoque de desarrollo humano local, personas son el centro de la planificación, mejorar a los seres humanos, con un horizonte de superación de la pobreza, participan todos los estratos de población y no específicamente con población en condición de pobreza.

Luego de formulados, se crearon los grupos de Auditoría Ciudadana creados como plan piloto en 10 cantones: Puriscal, Acosta, Santa Bárbara, Matina, Palmares, Turrubares, Mora, Liberia, Orotina y Paquera y desde el PNUD ONU-Hábitat maneja este proyecto de auditorías.

PNUD en convenio con ONU-Hábitat ejecuta este proyecto, se auditán temas diversos en acuerdo con las municipalidades”.

Es una alternativa valiosa que deja una institucionalidad instalada que bien puede convertirse en socios estratégicos para los fines de los procesos de creación de democracia inclusiva, también a nivel local y municipal, donde se reconoce el valor de la participación ciudadana como pieza fundante de tales experiencias.

#### 4. Conclusiones y recomendaciones

Estamos en condiciones de articular el capítulo de discusión conceptual con los estudios empíricos de las poblaciones y los ejes de investigación con las líneas de interpretación de las entrevistas. De todo ello podemos resumir las líneas principales de las conclusiones y recomendaciones de este estudio.

En primer lugar la consultoría propuso el estudio de una relación entre situaciones de pobreza y participación política, especificando las aproximaciones en poblaciones en condición de vulnerabilidad. Al concentrarnos en grupos afrodescendientes, indígenas, migrantes y personas con discapacidad, especificando al interior de cada grupo las situaciones vividas por las mujeres, podemos concluir que se trata de una situación harto compleja en términos socioculturales, económicos, políticos, jurídicos y simbólicos.

El tema de derechos humanos desde la perspectiva de la democracia inclusiva y las condiciones de pobreza, exclusión, discriminación e invisibilización que sufren y padecen dichas poblaciones presenta particularidades que requieren de más estudios a profundidad para comprender e interpretar tales situaciones, donde se articulan variables múltiples y que tocan de manera desigual a hombres y mujeres.

Y al interior de dichas poblaciones se dan situaciones específicas dependiendo de variables generacionales, de género, étnicas, culturales y hasta comunicacionales. Este estudio es un primer esfuerzo por reconocer situaciones que bien se pudieran convertir en un programa de investigación desde el IIDH, investigación que digámoslo de una vez, sólo tendrá sentido si se trabaja con el enfoque integral y de inclusividad propuesto por el IIDH, en relación directa con las poblaciones estudiadas y con un sentido práctico de acciones que permitan el desarrollo de estrategias organizativas y formativas, estrictamente pedagógicas para ayudar a las transformaciones culturales, organizativas e institucionales que urgen de acciones en el corto mediano y largo plazo.

Visto el mapeo general propuesto en esta investigación, podemos concluir que desde los informes sobre la situación de las poblaciones en todos los casos -aunque constitucional y jurídicamente se hayan contemplados derechos políticos a la organización y la participación- se señalan constantes y sistemáticos incumplimientos en los derechos de las poblaciones estudiadas.

Los factores son múltiples y difieren dependiendo del tipo de población reseñada: en unos casos como el de poblaciones indígenas y afrodescendientes, se trata de situaciones de exclusión, invisibilización y discriminación histórica por razones culturales y étnicas, económicas y políticas.

En el caso de las poblaciones indígenas el caso más ilustrativo es el sistemático rechazo a reconocer los derechos a la autonomía y acabar con el proceso histórico de despojo de sus territorios. En el caso de la Ley de Autonomía de los pueblos indígenas, se trata de un proyecto de ley que tiene más de 15 años de encontrarse en corriente legislativa sin que hasta el momento se logre concretar la “voluntad política” suficiente para reconocer derechos indígenas indiscutibles, derechos además existentes en legislación internacional del que Costa Rica es signataria.

Los comportamientos discriminatorios de instituciones públicas y gobiernos locales (no existen en ningún municipio costarricense acciones específicas para poblaciones indígenas y la media de inversión de recursos municipales con poblaciones indígenas no alcanza al 4% promedio anual) están documentados en los informes aquí reseñados.

También es necesario señalar las dificultades inherentes al desarrollo de las organizaciones indígenas y sus conflictos históricos con la intervención del órgano estatal –la CONAI- organismo en vistas de desaparecer si se aprobara la Ley de Autonomía que reconocería a las asociaciones indígenas como el gobierno local territorial.

Interesa también concluir en las dificultades de infraestructura y acceso a servicios básicos que padecen la mayoría de pueblos indígenas. La situación de las mujeres y sus liderazgos en proceso de consolidación también requieren de atención y acciones concretas. La suma de exclusiones: mujeres, indígenas, en pobreza, representan desafíos enormes para vivir a plenitud su ciudadanía.

La participación política de los pueblos indígenas –en su dimensión del derecho a ser electos- ha estado severamente limitada: no existen propuestas directas de los partidos políticos para facilitar el surgimiento de tales liderazgos y todavía no se concretan propuestas de organizaciones partidarias desde los pueblos indígenas. Allí entrarían a jugar otras variables como acceso a recursos para la competencia electoral, habilidades y conocimientos políticos y jurídicos para insertarse en dinámicas de larga tradición no indígena que se convierten en limitaciones claras para el ejercicio de tales derechos.

En lo referido a prácticas de control político, rendición de cuentas y exigibilidad de derechos, podemos concluir que aunque la existencia de grupos como la Mesa Nacional Indígena, o el colectivo de mujeres indígenas Warë Kané y la existencia de un foro de mujeres indígenas apoyado por el INAMU, este conjunto de experiencias enfrentan severas limitaciones en lo que al desarrollo de tales procesos se refiere.

Y las limitaciones de nuevo quedan claramente reflejadas en la experiencia aquí reseñada del proceso de consulta y cabildo en torno a la aprobación de la Ley de Autonomía, en donde una alianza de organizaciones que incluyó a FUNPADEM, la Mesa Indígena, la FUNDEHUCA, se esfuerzan en apoyar el esfuerzo de las luchas indígenas y todo el proceso se ve coartado al chocar con intereses políticos o de instituciones como la CONAI, que no permitieron la aprobación de tal legislación, que permitiría contar con una herramienta para el control, la exigibilidad y la rendición de cuentas.

En el caso de las poblaciones afrodescendientes, podemos señalar un dato histórico concluyente: en más de un siglo de vida política en Costa Rica, únicamente 17 personas afrodescendientes han ocupado cargos en el poder legislativo y ejecutivo.

El complejo proceso histórico de lucha por los derechos políticos de las poblaciones afrodescendientes queda claramente señalado en el estudio que aquí reseñamos. La existencia de grupos como Proyecto Caribe, la Red de Mujeres Afrodescendientes o el Foro de Mujeres Afrodescendientes apoyado por el INAMU, dan señales claras de la permanente actitud de lucha, investigación y denuncia por visibilizar a las poblaciones afrodescendientes en Costa Rica.

Variables tan sensibles como la necesidad de conocer con precisión cuántos, dónde y qué hacen las personas afrodescendientes en Costa Rica enfrenta problemas básicos hasta en la elaboración de las preguntas de los censos nacionales que no se habían interesado en ello.

Una creciente presencia de destacadas figuras afrodescendientes de la cultura, la educación y la política en Costa Rica colabora en la lucha histórica por la visibilización y el reconocimiento de tales poblaciones.

La experiencia aquí reseñada apoyada por FUNPADEM en coordinación con la ONECA, dirigido a fortalecer la existencia de una red centroamericana de jóvenes afrodescendientes, muestra potenciales para las poblaciones ya que las y los nuevos líderes afro están siendo educados en derechos políticos, identidades culturales, redes electrónicas, participación política y directamente vinculados con espacios centroamericanos y la institucionalidad de la integración.

Sin embargo, los desafíos y limitaciones estructurales, económicas, culturales, políticas, de discriminaciones múltiples, siguen estando presentes. En lo referido a prácticas de control político, rendición de cuentas y exigibilidad de derechos, podemos concluir que es una tarea pendiente a incluir en las agendas de lucha y formación de las poblaciones afrodescendientes.

La situación de las poblaciones migrantes enfrenta particularidades atravesadas por la variable jurídica cultural de contar con papeles que muestren que se trata de poblaciones regulares, o que al no contar con tales documentos se trata de poblaciones y personas en condición irregular, no como lo establece el estigma prejuicioso y violentador de derechos al tratarlos como “ilegales”.

Es notorio el avance que significó el contar con un pronunciamiento constitucional que reconoce el derecho de las personas migrantes a ser parte de las asociaciones de desarrollo comunal en Costa Rica, así como notorias las dificultades para sentirse integrados en tales organizaciones. Destaca el papel predominante de las mujeres en esfuerzos de participación comunal, y esta es una variable que requiere atención y estudio.

Habrá que insistir en temas sensibles vinculados con procesos culturales de reconocimiento de diversidades en Costa Rica, apoyar campañas de convivencia, visibilización, reconocimiento de derechos de todas las personas que vivimos en Costa Rica, como tan claramente lo ha establecido la Defensoría de los Habitantes. Aquí hay todo un universo de temas que trabajar dentro de las instituciones públicas y privadas orientadas al respeto de los derechos de las personas migrantes.

El caso de las personas con discapacidades enfrenta complejidades particulares que aquí reseñamos. La existencia de cientos de organizaciones de personas o de familiares de personas con discapacidad muestra una sorprendente vitalidad organizativa que, no obstante, pareciera convertirse en una de sus debilidades al no lograr todavía un movimiento consolidado que presentaría una fuerza inusitada en Costa Rica.

Los estudios y la entrevista muestran un antes y un después de la aprobación de la Ley 7600 de Igualdad para las Personas con Discapacidad, y dicha ley permite márgenes de control, exigibilidad y rendición de cuentas que ha permitido a tales poblaciones un instrumento de presión importante para asegurarse que cesen las violaciones de derechos a las personas con discapacidad. Sin embargo, es necesario destacar que la Ley presenta vacíos ya señalados en lo referente a sanciones específicas ante incumplimientos de la ley. Habrá que insistir en la legitimidad de contar con leyes que claramente amparen a las y los ciudadanos de los abusos institucionales públicos y privados.

Es necesario destacar también un hecho relevante en la discusión sobre derechos políticos y participación en el caso de las personas con discapacidad. Nos referimos al surgimiento del Partido Accesibilidad sin Exclusión (PASE), un partido que no solo incorpora abiertamente la agenda de la discapacidad en Costa Rica, sino que su líder histórico es una persona con discapacidad visual, que ya fue diputado y ahora se presenta ante el electorado como candidato a la alcaldía de San José.

El PASE cuenta con 4 diputados y dos de ellos son personas con discapacidad, nombró 24 regidores en las elecciones de 2010, todos son personas con discapacidad, de manera que se trata de una situación a destacar en el estudio de las poblaciones aquí reseñadas. Evidentemente tales capitales políticos aseguran una mejor y mayor capacidad de control y exigibilidad de derechos. Ninguna otra población de las aquí estudiadas cuenta con tales recursos. Y pese a ello, las agendas municipales de Costa Rica desconocen sistemáticamente los derechos de las personas con discapacidad.

La situación de derechos de niñas, niños y adolescentes de las poblaciones estudiadas aquí requiere de acciones específicas que les permitan aprender consistente y constantemente que también son sujetos de derechos y que las prácticas adulto céntricas en Costa Rica tienen que ir cambiando por prácticas respetuosas de las diversidades generacionales.

Baste con indicar aquí que las juntas de niñez y adolescencia en Costa Rica, que existen en los cantones de Costa Rica, están integradas mayoritariamente por adultos y sólo cuentan con un/a adolescente. Niñas y niños ni siquiera son mencionados y menos incluidos y, peor aún, las juntas están sobrecargadas de funciones y casi ninguna capacidad de decisión, y trabajan sin recursos.

Finalmente señalemos que pese a que Costa Rica es signataria de la Convención de derechos de niñez y adolescencia que establece como norte “el interés superior del niño”, la inversión destinada en presupuestos nacionales para cubrir tales derechos resulta más bien un presupuesto marginal.

También interesa concluir destacando los constantes esfuerzos de la Defensoría de los Habitantes de Costa Rica por mostrar en todos sus informes anuales la situación de derechos de las personas migrantes, afrodescendientes, indígenas y con discapacidad, toda una tarea a emular por las instituciones públicas costarricenses.

Tal como lo mostramos en los apartados del capítulo tercero, prácticas clientelistas, centralismos y ejercicios verticales de ejercicio del poder por parte de las instituciones públicas y los dirigentes políticos son históricos en Costa Rica, también un constante fenómeno de abstencionismo -que como mostramos es diverso y complejo- aunado a estilos prebendarios de asignación de derechos sociales y el peso del estilo *atrapalotodo* de los partidos políticos dominantes en Costa Rica, entrega un panorama complejísimo para el desarrollo de una cultura de exigencia y control político que como lo destacamos de los informes reseñados, no existe en Costa Rica. Y en todos los casos las condiciones de pobrezas múltiples afectan directamente el ejercicio pleno de los derechos ciudadanos.

Pero digamos de inmediato, que el peso del artículo 11 constitucional representa un enorme avance político para la ciudadanía costarricense. Ahora urge superar los enfoques institucionalistas que reducen el derecho de exigibilidad a presentar una queja –individualizada- y que las instituciones se encarguen de resolver entre ellas. O peor, que la rendición funcione como la presentación de un informe de resultados *expost*.

Y no es que estén mal los enfoques de rendición horizontal que son los dominantes en Costa Rica, es que hay que complementarlos con enfoques y prácticas verticales donde las organizaciones de ciudadanos controlan directamente a las instituciones y los funcionarios. Aquí hay un abismo enorme a superar en Costa Rica y como bien lo establece uno de los entrevistados, existe todo un estilo prebendario en Costa Rica y por el lado de las organizaciones ciudadanas, todo un esquema de delegación en unos pocos que terminan imposibilitados de ejercer liderazgos eficaces.

Pero como señalan Juliana Martínez y Hugo Alfonso Muñoz variables fundamentales para el ejercicio del control y la exigibilidad es que exista información pública accesible, que los ciudadanos cuenten con recursos, capacidades y tecnologías adecuadas para ejercer –probablemente- el más significativo y complejo de los derechos políticos- el de controlar el ejercicio del poder en una democracia.

Y los funcionarios tienen que aprender que son simples depositarios de autoridad y que no pueden negarse al control de ciudadanía ni vivir como martirizante el que ciudadanas y ciudadanos protejan sus derechos integralmente.

Está claro que existen instituciones y normas jurídicas que ejecutan acciones de auditoría y que suelen ver a los ciudadanos con enfoque de beneficiarios o usuarios, este enfoque tiene que acompañarse de recursos,

capacitación y fortalecimiento de las organizaciones ciudadanas y no sólo de usuarios o consumidores. Aquí hay todo un debate a desarrollar en Costa Rica, porque las desigualdades entre recursos manejados y administrados por las instituciones, sus capitales simbólicos, jurídicos técnicos y profesionales frente a las precarias condiciones de los recursos ciudadanos, se convierten en uno de los límites estructurales del ejercicio del derecho al control y la exigibilidad desde las ciudadanías.

De los casos en estudio podemos concluir que existen iniciativas valiosas en todos los casos que lenta y consistentemente van colocando elementos de formación política, liderazgo, derechos y donde los temas de prácticas y enfoques de control y rendición de cuentas apenas empiezan a desarrollarse. Es interesante notar como fundaciones como FUNPADEM y la Fundación Arias, proyectos como FOMUDE, el INAMU y la Red de Control Ciudadano impulsan estrategias diversas, con lógicas y recursos diversos, hacia las poblaciones aquí estudiadas, que presentan potencialidades que deseamos destacar en este informe final.

Y de particular interés, la consistente actitud del Instituto Nacional de las Mujeres con su Centro de Formación Política que representa una experiencia exitosa en lo que a procesos de capacitación, fortalecimiento organizativo y de empoderamiento de derechos de las mujeres se refiere, su acumulado en procesos de agendas locales y regionales, con poblaciones afro, indígenas, mujeres en condición de pobreza, y la oferta de cursos diversos en derechos políticos, constituye un acervo valioso para potenciar y desarrollar nuevas experiencias de democracia inclusiva, pero desde el fortalecimiento de los derechos humanos.

También queremos destacar los aportes del Proyecto FOMUDE, que deja instalados observatorios cantonales de cumplimiento de derechos, un observatorio nacional y diez experiencias valiosas de auditoría ciudadana en cantones seleccionados.

Todos los enfoques resultan de utilidad para convocar un conjunto de acciones que seguidamente pasamos a recomendar.

#### **4.1 Recomendaciones finales**

- Organizar por parte del IIDH un Encuentro Nacional de experiencias de control político, exigibilidad y transparencia que incluya:
- El Centro de Formación Política del INAMU, las agendas de mujeres, la Red de mujeres municipalistas.
- FOMUDE: los planes de desarrollo cantonal con participación ciudadana, las auditorías en el espacio local y los observatorios de descentralización vinculadas con PNUD-Hábitat.
- Red de control ciudadano del CEP-ALFORJA, una experiencia ciudadana con enfoque de control vertical.
- FUNPADEM: procesos de fortalecimiento político y organizativo con afro e indígenas.
- El Proyecto Caribe con sus enfoques de promoción del liderazgo afrocostarricense.
- Fundación Arias: las redes centroamericanas: fortaleciendo a las mujeres campesinas.
- La Red de Transparencia de la Defensoría de los Habitantes.
- Y con participación de grupos afrodescendientes, mujeres indígenas, mujeres campesinas, personas con discapacidad, migrantes y las lideresas del Centro de Formación Política del INAMU.
- Creación de un programa de formación en control ciudadano, exigibilidad y transparencia desde el IIDH: dirigido inicialmente a las poblaciones meta de este estudio que bien podría fundamentarse en los resultados del Seminario o Encuentro Nacional señalado líneas atrás.

- La creación de una red que integre al IIDH, la Defensoría de los Habitantes, la ARESEP, el Centro de Formación Política del INAMU, la Red de Control Ciudadano y se vinculen con la experiencia de los observatorios de descentralización, de manera que los temas de exigibilidad, control y rendición de cuentas puedan ser monitoreados anualmente y esos informes sirvan como herramientas de información y formación de las poblaciones aquí estudiadas.

Los desafíos por profundizar la vida democrática de Costa Rica bien pudieran nutrirse de tales experiencias que normalmente funcionan separadas y que en consonancia con la visión del IIDH de la democracia inclusiva, permitan avanzar en los derechos de ciudadanía de todas y todos los habitantes de Costa Rica, superando todo reduccionismo economicista, juridicista, politicista o excluyente que afecte la dignidad y el bienestar pleno de los seres humanos: razón de ser de la vida en sociedad.

## Bibliografía

- Arias, B. (2006). “Institutos de democracia participativa en Costa Rica”. Informe de Consultoría para el Duodécimo Informe sobre el Estado de la Nación en desarrollo humano sostenible.
- Ayales, I. et.al. (2005). “Propuestas Metodológicas de Agendas Locales de Mujeres”. Consultoría para el Proyecto FOMUDE.
- Beck, U. (1998). “¿Qué es la globalización?” España: Gedisa.
- Blanco, R. (2010). “Transformaciones del sector exportador costarricense en la transición del modelo de sustitución de importaciones al modelo de libre comercio: 1982-1996 estudio de caso de las redes imbricadas de agentes público-privados: CINDE-COMEX”. Universidad de Costa Rica. Tesis doctoral en el Programa de Gobierno y Políticas Públicas.
- Blanco, R. (2008). “Mujeres indígenas costarricenses. Los procesos de creación de sus organizaciones”. Volúmenes I y II. San José: INAMU, Colección Documentos # 46.
- Blanco, R. (2005). “Representación femenina en las elecciones legislativas y municipales del 2002. El valor de las cuotas y la trampa de las vicealcaldías”. En: *Revista de Ciencias Sociales*. 109-110, (III-IV). Universidad de Costa Rica.
- Blanco, R. (2005). “Ciudadanía de las mujeres y rendición de cuentas. Herramientas para la exigibilidad de los derechos”. San José: INAMU: Colección Temática # 6.
- Blanco, R. (2005). “Partidos cantonales y sistema de partidos en Costa Rica. Ámbitos para la discusión”. En: Roy Rivera (editor). *Los partidos locales y la democracia en los microterritorios de Costa Rica. Retrospección y perspectiva*. San José: FLACSO.
- Bonilla, R. y Rosero, L. (2006). “Accesibilidad a los lugares de votación y abstencionismo en Costa Rica”. Informe de Consultoría para el Duodécimo Informe sobre el Estado de la Nación en desarrollo humano sostenible.
- Centro de Estudios y Publicaciones ALFORJA. (2006). “Sistematización de experiencias de participación ciudadana”. San José: CEP-ALFORJA.
- Centro de Estudios y Publicaciones ALFORJA. (2003). “Participación ciudadana para el fortalecimiento de la democracia. Propuesta y materiales de formación”. San José: CEP-ALFORJA.
- Cunill, N. (1998). “Responsabilización a través del control social”. En: *La responsabilización en la nueva gestión pública latinoamericana*. CLAD: Venezuela.
- Defensoría de los Habitantes (2009). “Informe de labores 2008-2009”. San José: Defensoría de los Habitantes.
- FUNPADEM. (s.a). “Plan de acción Juventud Afro Centroamericana 2008-2010”. San José: FUNPADEM.
- Gadamer, H.G. (2003). “*El problema de la conciencia histórica*”. Madrid: Tecnos.
- Giddens, A. (1998). “Las consecuencias perversas de la Modernidad”. Madrid: Tecnos.
- González, E. (2006). “Mecanismos de control, rendición de cuentas y financiamiento de partidos políticos”. Informe de Consultoría para el Duodécimo Informe sobre el Estado de la Nación en desarrollo humano sostenible.

González, E. (2007). “Mecanismos de control y rendición de cuentas en Costa Rica durante el 2006”. Informe de Consultoría para el Decimotercer Informe sobre el Estado de la Nación en desarrollo humano sostenible.

Hinkelamert, F. (1995). “*Cultura de la esperanza y sociedad sin exclusión*”. San José: DEI

IIDH-CAPEL. (1998). “Diccionario Electoral”. San José: IIDH-CAPEL.

IIDH. (2007). “Los derechos humanos desde la dimensión de la pobreza. Una ruta por construir en el sistema interamericano”. En: [www.iidh.ed.cr/multic/default\\_12.aspx?contenidoid](http://www.iidh.ed.cr/multic/default_12.aspx?contenidoid) Consultado el 7 de setiembre del 2010.

IIDH. (2010). Términos de referencia de la Consultoría “Pobreza y participación política”.

JICA. (2006). “Necesidades y oportunidades de las personas con discapacidad en Costa Rica”. San José: JICA y Consejo Nacional de Rehabilitación y Educación Especial.

Kliksberg, B. (1999). “Capital social y cultura, claves esenciales del desarrollo”. En: *Revista de la CEPAL*, No 69.

Lara, S. (2004). “Costa Rica en la última década: “políticas pobres, para los pobres, con pobres resultados”. CEPAL: Reunión de Expertos sobre políticas y programas de superación de la pobreza desde la perspectiva de la gobernabilidad democrática y el género.

Martínez, J. (2003). “*Información pública y rendición de cuentas. Retos desde el Estado y la sociedad civil en Costa Rica y Nicaragua*”. Ponencia presentada en el Congreso Centroamericano de Ciencias Políticas. Universidad de Costa Rica, agosto del 2003.

Max-Neef, M. (1994). “*El desarrollo a escala humana*”. Madrid: Icaria Editorial.

Molineaux, M. (2000). “Ciudadanía y política social en perspectiva comparada”. En: Sergio Reuben Soto (editor). “Política social vínculo entre Estado y sociedad”. UNICEF: San José.

Montero, F. (2008). “Diversidad cultural, migración y participación comunitaria en Costa Rica”. En: <http://www.redinterlocal.org/Diversidad-cultural-migracion> Consultado 4 de setiembre del 2010.

Muñoz, H. A. (2000). “Rendición de cuentas y representación responsable”. PNUD: Proyecto Estado de la Nación, Informe final de Consultoría.

Muñoz, H. A. (2005). “El Tribunal Supremo de Elecciones en Costa Rica”. Informe de Consultoría para el Undécimo Informe sobre el Estado de la Nación en desarrollo humano sostenible.

O'Donnell, G. (2001). “La irrenunciabilidad del Estado de Derecho”. En: *Revista del Instituto Internacional de Gobernabilidad*.

Offe, C. (1990). “*Ingoberabilidad. Sobre el renacimiento de las teorías conservadoras de la crisis*”. San José: FLACSO.

ORAPER. (2009). “Costa Rica y los afrodescendientes en el Censo 2011”. En: [www.legadoafro.ning.com/profiles/blogs/costa-rica-los-y-las](http://www.legadoafro.ning.com/profiles/blogs/costa-rica-los-y-las) Consultado 5 de agosto 2010.

Paramio, L. (2002). “Reforma del Estado y desencanto político”. En: *Revista del CLAD Reforma y Democracia*. No.24

Raventós, C. (2003). “Abstención: conceptos y alcances, problemas asociados y posibilidades de superación. Perspectiva política”. Ponencia presentada en la XVII Conferencia Protocolo de Tikal. San José, Costa Rica.

Raventós, C., et.al. (2006). “Abstencionistas en Costa Rica. ¿Quiénes son y por qué no votan?”. San José: Editorial Universidad de Costa Rica, IIDH-CAPEL.

Román, I. (2010). “Sustentabilidad de los programas de transferencias condicionadas: la experiencia del Instituto Mixto de Ayuda Social y “Avancemos” *en Costa Rica*”. Santiago: CEPAL. Serie políticas sociales, 160.

Rovira, J. (1998). “Elecciones en Costa Rica 1998. ¿Se debilita el bipartidismo?”. San José: Instituto de Investigaciones Sociales, Universidad de Costa Rica.

Sábato, E. (2006). *“La resistencia”*. Buenos Aires: Seix Barral.

Saborío, R. (2003). “Rendición de cuentas en Costa Rica. Diagnóstico y propuestas de sistematización”. En: *Revista electrónica del Instituto Internacional de Gobernabilidad*, [www.iig.org](http://www.iig.org)

Sandoval, C. (2010). “Declaraciones del Dr. Carlos Sandoval en la mesa redonda “El actual contexto centroamericano en las Jornadas de Investigación del IIS”. En: <http://www.ucr.ac.cr/noticias/2010/10/07/grupos-de-poder-en-centroamerica-expandan-sus-intereses-economicos.html>

Stiglitz, J. (2002). *“El malestar en la globalización”*. Madrid: Taurus.

Sunkel, O. (1995). *“La dimensión ambiental de los estilos de desarrollo”*. México: Siglo XXI.

Thoenig, J.C. (1997). Acción pública y política pública. En: *Revista Metropolitana*.

Valverde, M. (2008). “Una estrategia procesual. De la visión institucional a la incorporación de los territorios indígenas en las políticas públicas locales; en los gobiernos locales. Costa Rica”. Consultoría para el Proyecto FOMUDE.

Vilas, C. (1994). “¿Estado para quién?”. En: *Revista Oikos*. # 5, Buenos Aires.

Vilas, C. (1996). “Reforma del Estado y pobreza”. En: *Revista Realidad Económica*. # 144, Buenos Aires.

Villasuso, J. M. (2001). “Procesos electorales y política económica en Costa Rica”. En: Jorge Rovira Mas (editor). *La democracia de Costa Rica ante el Siglo XXI*. San José: Editorial de la Universidad de Costa Rica-Instituto de Investigaciones Sociales-Fundación Friedrich Ebert.